COMUNE DI FERRARA

Città Patrimonio dell'Umanità

ATTI DELLA GIUNTA COMUNALE

Seduta del giorno 27/10/2026

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE n. 2026 - 494

L'anno duemilaventisei (2026) – addì ventisette (27) del mese di ottobre, si è riunita la Giunta Comunale. Sono intervenuti i Signori:

Nome	Carica	Presenza
FABBRI ALAN	SINDACO	Presente
BALBONI ALESSANDRO	VICE SINDACO	Presente
GULINELLI MARCO	ASSESSORE	Presente
SCARAMAGLI CHIARA	ASSESSORE	Presente
TRAVAGLI ANGELA	ASSESSORE	Presente
COLETTI CRISTINA	ASSESSORE	Presente
FORNASINI MATTEO	ASSESSORE	Presente
VITA FINZI ZALMAN STEFANO	ASSESSORE	Presente
COSTA ELEONORA	ASSESSORE	Presente
CARITA' FRANCESCO	ASSESSORE	Presente

Presiede il Sindaco Alan Fabbri, che constatato il numero legale degli intervenuti, dichiara aperta la seduta.

Assiste il Vice Segretario Giorgio Bonaldo.

OGGETTO

PROROGA DELL'AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DELLA STRUTTURA OBITORIALE. CONTESTUALE AUTORIZZAZIONE ALLA PROROGA DELLE CONVENZIONI CON I COMUNI CHE LA UTILIZZANO.

Atto sottoscritto digitalmente secondo la normativa vigente

PROROGA DELL'AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DELLA STRUTTURA OBITORIALE. CONTESTUALE AUTORIZZAZIONE ALLA PROROGA DELLE CONVENZIONI CON I COMUNI CHE LA UTILIZZANO.

LA GIUNTA

PREMESSO che:

- con la deliberazione della Giunta Comunale n. 25 del 21 gennaio 2025 sono state approvate le Linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato 2024-2029, esaminate e discusse dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 6 del 10 febbraio 2025;
- con la deliberazione di Consiglio Comunale n. 18 del 16 febbraio 2026 è stato approvato il Documento Unico di Programmazione (DUP) 2026/2028;
- con deliberazione di Consiglio Comunale n. 21 del 24 Febbraio 2026 è stato approvato il Bilancio di Previsione 2026/2028 e relativi allegati;
- con deliberazione della Giunta Comunale n. 83 del 3 Marzo 2026 è stato approvato il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) 2026/2028, affidando ai dirigenti le risorse finanziarie di entrata da acquisire e di spesa da impegnare;
- con la Deliberazione di Giunta Comunale n. GC-2026-122 del 31.03.2026, è stato approvato il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.) per il triennio 2026-2028;
- con Decreto Sindacale n. 02/dir/2025 del 24/03/2025 P.G. 54946 sono stati prorogati gli incarichi dirigenziali fino al 30/06/2025;
- con Decreto Sindacale n. 03/dir/2025 del 25/06/2025 P.G. 119730 gli incarichi dirigenziali sono stati prorogati dal 1° luglio 2025 sino al termine del mandato sindacale incluso quello della Dirigente del Settore Servizi al Cittadino Dott.ssa A. Genesini.

RICHIAMATO il Dup 2026-2028 (Delibera di Consiglio Comunale n. 18/2026 del 16/02/2026) che, tra gli obiettivi strategici ed operativi, al fine di garantire una migliore governance delle società partecipate per perseguimento di criteri di qualità dei servizi ed efficacia ed efficienza dei servizi affidati, prevede che *"nel corso del mandato, si provvederà alla revisione dei contratti di servizio in scadenza e, qualora necessario, alla valutazione di diverse forme di gestione, compresa la "re internalizzazione" o, per contro, nuovi o proroghe / rinnovi di affidamenti in essere (anche in house, qualora siano sostenuti da analisi e ragioni di convenienza economica e qualità dei servizi) nel pieno rispetto della normativa vigente";*

RICORDATO inoltre che con Delibera di consiglio Comunale n. 6/2025 del 10.02.2025, è stato approvato il DUP 2025-2027 e, contestualmente, l'allegato Programma triennale degli acquisti di beni e servizi 2025-2027", nel quale era stata individuata la Dirigente del Settore Servizi al Cittadino il soggetto incaricato di rinnovare per gli anni 2025 - 2028 l'affidamento *in house* del servizio camera mortuaria a Ferrara Tua S.p.A.

PRECISATO che

- con DCC 155/2026 è stato approvato il nuovo Contratto di Servizio per la gestione della camera mortuaria sino al 31.10.2026;
- detto affidamento di 1 anno (termine finale 31/10/2026) teneva in considerazione quanto espresso nella relazione accompagnatoria della Dirigente del Settore Servizi al Cittadino (relazione art.14 comma 3 D.Lgs 201/2022 in atti, prot. 22334/2025) in cui si evidenziava, tra l'altro, l'avvio della interlocuzione con L'Azienda Ospedaliera per l'eventuale implementazione della camera mortuaria operativa presso l'Ospedale di Cona al fine di restituire ad UNIFE i propri locali ove si trova ora collocata la camera mortuaria di Via Fossato di Mortara n. 70;
- l'affidamento a Ferrara Tua S.p.A. dei servizi obitoriali, prevede, infatti, l'utilizzo dell'immobile (complesso immobiliare denominato ex Ospedale Sant'Anna censito al

Catasto Fabbricati del Comune di Ferrara al Foglio 387 – particella 285 – sub 3, oltre a corte esclusiva censita al sub 2 della stessa particella) sito in Via Fossato di Mortara 70 concesso da UNIFE al Comune a titolo gratuito sino al massimo al 30/04/2028 per le attività necroscopiche da garantire ex lege;
- UNIFE con nota in atti ha richiesto di avere i locali concessi al Comune di Ferrara anche prima della scadenza naturale del contratto.

SPECIFICATO CHE si ritiene necessario, come da indicazioni espresse nel DUP, procedere ad un'accurata valutazione delle modalità di affidamento del servizio di gestione della camera obitoriale anche al fine di soppesare la convenienza e l'opportunità di individuare luoghi e/o gestioni alternative per l'espletamento del servizio.

PRECISATO che tale valutazione
- richiede tempi tecnici per avere una lettura ragionata dei dati gestionali forniti dalla società *in house* e per individuare un luogo alternativo a quello in cui, all'attualità, viene esercitato il servizio;
- comporta la necessità di una breve proroga tecnica dell'attuale affidamento, sino al 30.04.2027, al fine di non interrompere l'erogazione di un servizio pubblico locale inderogabile ed essenziale, rientrando tra le funzioni obbligatorie legate alla sanità, all'igiene pubblica ed al rispetto della normativa in materia di polizia mortuaria.

PRECISATO DUNQUE che la proroga decisa con il presente atto:

1. è funzionale alle attività istituzionali del Comune;

2. la decisione da assumere da parte della Giunta – come previsto dal Piano Acquisti approvato quale allegato del DUP 25/27 assunto con DCC 6/2025 – si riferisce ad una mera proroga di un Contratto di Servizio già approvato dal Consiglio con DCC 155/2026 non comportando sul medesimo effetti novativi oggettivi e soprattutto non incidendo sugli aspetti finanziari lasciando inalterata la spesa di gestione del servizio a carico del Comune (euro 200.000,00/anno regolarmente prevista al capitolo 22767 Az 09901 del bilancio);

3. consente al Comune di Ferrara, ed ai Comuni limitrofi con esso convenzionati, di poter continuare ad erogare un servizio pubblico essenziale, previsto dalla normativa in materia di polizia mortuaria.

RICORDATA la sentenza del TAR ER, sez Parma, 104/2024, che – nel solco di precedenti pronunce (TAR Lombardia, Milano, sez . I, sent. 2332/2023 e TAR Molise, sez. I, sent.222/2020 – ha ribadito come "se l'atto fondamentale attraverso il quale viene veicolato l'indirizzo politico del Consiglio risulta già adottato, gli adempimenti consequenziali anche di carattere negoziale rimangono nella competenza della Giunta; se, invece, la convenzione attraverso la quale si è originariamente affidato un servizio pubblico subisce modifiche rilevanti, tali da incidere sulle clausole preesistenti ovvero sull'aspetto finanziario della stessa, configurandosi una novazione oggettiva del rapporto contrattuale, la competenza rimane in capo all'organo consiliare (cfr.:Cons. Stato, sez. V, 27.10.2014 n. 5284; idem, sez. V, n. 338 del 2012; idem sez. V, n. 6982 del 2010; idem sez. IV, 11 dicembre 2007, n.6358; idem sez. V, 31 gennaio 2007, n. 383; idem sez. V, 13 dicembre 2005, n. 7058; idem sez. V n. 5136 del 2009; idem V, 9/12/2002 n.6764; T.a.r. Campania Napoli III, sent. n. 1138/1998; C.G.A. Sicilia, parere 13/11/2001 n. 1458)" …." il Consiglio comunale è l'organo di indirizzo politico dell'Ente che, segnatamente, ha competenza anche in materia di concessioni di servizi, mentre la Giunta comunale è l'organo esecutivo, competente nella gestione amministrativa dell'Ente assistito dalle funzioni dirigenziali"….

RITENUTA pertanto la propria competenza a deliberare la breve prosecuzione di un affidamento, già deciso nel DUP, secondo un contratto di servizio approvato dal Consiglio Comunale nelle more dei tempi necessari a reperire luoghi alternativi a quello attuale e valutare anche diverse modalità gestionali, da illustrare successivamente ai sensi dell'art.14 del D.Lgs. 201/2022 e, nel caso di affidamento in house, ai sensi dell'art. 17 del medesimo provvedimento.

Atto sottoscritto digitalmente secondo la normativa vigente

VISTA la Deliberazione di Giunta Comunale n. 162-2025 del 19.12.202025 con cui è stata effettuata (ex art. 30 D.Lgs. 201/22) la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici di rilevanza economica nel territorio comunale annualità 2025 che comprende gli affidamenti alla società Ferrara Tua Spa, tra cui la gestione della camera mortuaria.

DATO ATTO delle schede allegate a tale documento da cui, per quanto concerne la situazione di Ferrara Tua S.p.A.:

- non si registrano perdite di esercizio negli ultimi anni;
- si evince un giudizio buono/ottimo relativo al bilancio societario 2024 secondo gli indicatori della Corte dei Conti E/R;
- si ricava una valutazione positiva della scelta di erogare mediante gestione diretta i servizi affidati alla società *in-house*:
    - sotto il profilo della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria;
    - sotto il profilo dei benefici per la collettività in quanto così si garantisce un servizio accessibile, connotato da universalità e socialità;

SPECIFICATO CHE Ferrara Tua S.p.A.:

- è società a capitale interamente pubblico (partecipata dal Comune di Ferrara al 100%) e operante secondo il modello dell'*in house providing*, trattandosi di persona giuridica sulla quale il Comune esercita il controllo sui servizi affidati analogo a quello esercitato sui propri servizi svolti direttamente e che rappresenta strumento organizzativo del Comune, socio funzionale al perseguimento del proprio obiettivo di interesse pubblico;

- l'esame dello Statuto di Ferrara Tua S.p.A. comprova la piena sussistenza delle caratteristiche fondanti del rapporto *in house* che sussistono al concorrere di tre condizioni (come richiede la costante giurisprudenza della Corte di cassazione):
    a) la totale partecipazione azionaria pubblica;
    b) controllo analogo a quello svolto dagli enti locali soci sulle proprie articolazioni interne, in termini di *controllo analogo congiunto;*
    c) *attività prevalente*, ovvero oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata da effettuare nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dagli enti pubblici partecipanti;

- è società *multiutilities* conformata alla previsione dell'art. 4 (rubricato "Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche") del Tuspp (D.Lgs. n. 175/2016) che svolge direttamente ed indirettamente – tramite le controllate – servizi pubblici locali;

- assolve al rispetto del "*vincolo di scopo*" previsto dall'art. 4 comma 1 del Tuspp che recita:" *Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società*";

- assolve al rispetto del "*vincolo di attività*" in quanto i servizi e le attività che svolge ricadono nelle previsioni dell'art. 4 comma 2 che recita "***2.*** *Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:* ***a)*** *produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; (….)";*

- nel suo statuto prevede la possibilità di affidamento diretto alla stessa società di servizi e attività afferenti i servizi cimiteriali e le funzioni di deposito e obitorio come risulta dall'art. 4 ("oggetto sociale") che recita:"

- *4.2 La società ha per oggetto la gestione ed esecuzione di servizi per i cittadini, anche ad alto valore innovativo e tecnologico, tesi alla miglior fruizione dell'area urbana complessivamente intesa ed in particolare: (….)*
- *l) l'organizzazione, la gestione e l'esecuzione in proprio e/o per conto terzi, delle attività e dei servizi destinati al soddisfacimento di esigenze pubbliche, quali:*
- *la gestione, ad esclusione delle competenze sanitarie, del centro di osservazione funerario, ivi comprendendo* ***le funzioni di deposito ed obitorio;***

- con il termine di *Struttura Obitoriale* si intende la sede fisica ove vengono svolte ai sensi degli artt. 12, 13, 14 e 15 D.P.R. n.285/1990 "Regolamento di Polizia Mortuaria", le attività di obitorio, consistenti essenzialmente nell'accoglimento, osservazione, conservazione dei cadaveri per il tempo necessario allo svolgimento dei riscontri e degli accertamenti sanitari/giudiziari.

CONSIDERATO che

- Ferrara Tua S.p.A. come Multiutility é in grado di svolgere contemporaneamente sia servizi protetti da diritti esclusivi, ricevuti in affidamento dal socio pubblica amministrazione, sia servizi in economia di mercato, che costituiscono anch'essi compiti affidati alla società dalla pubblica amministrazione socia ;
- questo modello gestionale consente di raggiungere effetti positivi in termini di efficienza ed efficacia in ordine a:
  - economicità in termini di risparmio di costi di funzionamento della struttura societaria;
  - azioni organizzative tese alla razionalizzazione gestionale;
  - attivazione di contratti di service con le società partecipate;
  - attivazione di un sistema integrato di controllo di gestione focalizzato sul contenimento dei costi di funzionamento.
- il modello Multiutility, ancor più dopo la fusione per incorporazione inversa con Holding Ferrara Servizi, ha permesso di generare maggiori economie di scala grazie anche alla riduzione dei costi amministrativi e generali indiretti ed ha consentito di avere maggiori flussi di cassa derivanti dalla gestione delle partecipazioni;
- Ferrara Tua oltre a garantire la disponibilità e funzionalità della struttura obitoriale per le salme del Comune di Ferrara, offre il medesimo servizio (essenziale) anche ai Comuni limitrofi convenzionati;
- la Multiutility persegue gli indirizzi strategici definiti dall'Ente Locale Proprietario nel DUP – DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE approvato dal Consiglio Comunale, in cui sono definiti gli obiettivi generali per le partecipate (in controllo diretto maggioritario) nonché i sistemi di monitoraggio del loro andamento.

RITENUTO, in attuazione di quanto previsto dal DUP 2025/2027 e relativi allegati, che l'affidamento della gestione della camera obitoriale secondo il modello *in house providing*

- sia funzionale all'erogazione di un servizio pubblico essenziale secondo criteri di universalità;
- garantisca l'efficienza economica tenuto conto anche di quanto emerge dall'ultima relazione sul governo societario (di cui all'art. 6 comma 4 del D.Lgs. 175/2016) approvata da Ferrara Tua in cui si evidenza come il rischio di crisi aziendale relativo alla Società sia complessivamente da escludere.

DATO ATTO di quanto previsto dal Tuspl (d.lgs. n.201/2022) in tema di obblighi di pubblicità.

VISTI:

- il nuovo codice dei Contratti ed in particolare l'art. 7;
- la L. 241/1990;
- il D.Lgs. 175/2016 che disciplina le società composte in tutto o in parte da soggetti pubblici;
- il D.Lgs. 267/2000 ed in particolare l'art. 42;
- la L.R. 19/2004;
- il D.Lgs. 201/2022 di riordino dei servizi pubblici;
- il D.Lgs. 36/2023;
- Visto il DUP 2025/2027 approvato con DCC 6/2025 e relativi allegati
- il vigente Regolamento di contabilità;
- il vigente Regolamento per la disciplina dei contratti;
- il vigente Regolamento di Polizia Mortuaria del Comune di Ferrara.

VISTO il parere favorevole della Dirigente Responsabile del Settore Servizi al Cittadino, espresso in ordine alla regolarità tecnica, attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa ai sensi degli artt. 49, comma 1, e 147 bis, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000, T.U. Ordinamento EE.LL..

VISTO il parere favorevole del Dirigente del Servizio Bilancio e Contabilità, espresso in merito alla regolarità contabile ai sensi degli artt. 49, comma 1, e 147 bis, comma 1, del T.U. n. 267/2000 ordinamento EE.LL.

PRECISATO che la decisione oggi assunta lascia inalterata la spesa di gestione del servizio a carico del Comune (euro 200.000,00/anno, regolarmente prevista al capitolo 12 09 1 03 22767 09901 del bilancio.

Con il voto favorevole espresso da tutti i presenti in forma palese,

DELIBERA

- di approvare le premesse quale parte integrante e sostanziale del presente atto;
- di approvare quindi la proroga, per le motivazioni in premessa indicate, del Contratto di Servizio, di cui alla DCC 155/2026, dal 01/11/2026 fino al 30/04/2027;
- di autorizzare la Dirigente del Settore Servizi al Cittadino a prorogare le convenzioni con i Comuni che hanno richiesto di utilizzare la Camera obitoriale del Comune di Ferrara specificando il loro collegamento funzionale e genetico con l'affidamento del servizio a Ferrara Tua da parte della municipalità di Ferrara (e pertanto evidenziando come la durata della proroga sia fino al 30/04/2027);
- di dare atto che nessun'altra variazione viene apportata al contratto sopra citato: pertanto non sarà necessaria una nuova sottoscrizione dello stesso ma sarà sufficiente che, secondo l'uso commerciale, le Parti diano e prendano atto della nuova scadenza dell'affidamento;
- di dare atto che per la presente proroga è operativo il medesimo CIG generato per l'affidamento 2025/2026 (B83700F347) dal momento che lo stesso ha durata sino al 30.04.2028);
- di individuare nella Dott.ssa Alessandra Genesini il soggetto legittimato ad assumere tutti gli atti anche economici necessari a dare attuazione al presente provvedimento inclusi quelli afferenti agli obblighi di pubblicità;
- di dare atto che la Responsabile del presente procedimento è la dott.ssa Alessandra Genesini che ha attestato di non trovarsi in conflitto di interessi con quanto disposto nel presente provvedimento ai sensi degli artt. 6 e 7 del D.P.R. 62/2013 e dell'art. 16 del D.Lgs. 36/2023;

- di disporre l’immediata eseguibilità del presente provvedimento ai sensi dell’art. 134 - 4° comma - D.Lgs. 267/2000 con il voto favorevole espresso da tutti i presenti alla seduta per l’esigenza di formalizzare la proroga del contratto di servizio in attuazione delle indicazioni espresse dal Documento Unico di Programmazione e del Programma triennale degli acquisti di beni e servizi sopra citato.

Letto, approvato e sottoscritto.

IL SINDACO Alan Fabbri	**IL VICE SEGRETARIO** Giorgio Bonaldo

Atto sottoscritto digitalmente secondo la normativa vigente