

SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale di ristorazione scolastica e asili nido a ridotto impatto ambientale (d.lgs. 201/2022, art. 14, commi 2, 3 e 4; art. 31, commi 1 e 2)

PREMESSA

La refezione scolastica rappresenta uno strumento prioritario per promuovere l'educazione ad una corretta alimentazione, alla socializzazione, alla inclusione sociale, ed alla condivisione. Per queste ragioni, il pranzo a scuola costituisce un momento della giornata e del tempo scuola fondamentale e di grande valore educativo. Essa si configura, inoltre, come un importante strumento di contrasto delle condizioni di svantaggio socio-economico, assicurando a tutti i bambini la possibilità di un pasto adeguato.

I nuovi CAM (criteri ambientali minimi) approvati con D.M. 10 marzo 2020 "*Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari*" che mirano a favorire una maggiore sostenibilità ambientale ed economica dei servizi offerti, sono stati recepiti nei documenti di gara relativi alla articolazione e organizzazione del servizio e nei criteri di valutazione delle proposte progettuali nella fase di scelta della impresa aggiudicataria.

Il capitolato speciale d'appalto è stato impostato prendendo a riferimento il D.M. 10 marzo 2020 "*Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari*" (CAM) e descrive le clausole essenziali cui l'impresa affidataria dovrà attenersi per la gestione ottimale del servizio in considerazione altresì dell'esperienza maturata negli anni da parte dell'Amministrazione comunale.

Il servizio di refezione scolastica è rivolto ai nidi comunali, alle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado presenti sul territorio.

Si predispose la presente Relazione per motivare la modalità di gestione del servizio pubblico locale così come previsto dall'art. 14 del D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.

Al fine di assicurare il rispetto della disciplina in materia di contratti pubblici e di trasparenza sarà pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, contestualmente all'avviso, la presente relazione, che dà conto delle ragioni per la forma di affidamento prescelta e dell'equilibrio economico finanziario. In ottemperanza agli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dal D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 art. 31, la relazione viene trasmessa contestualmente all'ANAC.

Il Comune effettua, inoltre, la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (art. 30) che rileva, per ogni servizio affidato ed in modo analitico il concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del servizio, del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio.

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	Preparazione, fornitura e distribuzione dei pasti per il servizio di ristorazione scolastica e asili nido a ridotto impatto ambientale
Importo dell'affidamento	8.575.802,40 euro <i>Valore al netto dell'IVA, ivi compresi eventuale incremento del quinto d'obbligo e opzione di rinnovo</i>
Ente affidante	Ente locale Comune di Rivalta di Torino Codice Fiscale 01864440019
Tipo di affidamento	Appalto di servizi
Modalità di affidamento	Affidamento tramite procedura a evidenza pubblica (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. a)
Durata dell'affidamento	3 anni con opzione di ripetizione del servizio per ulteriori anni 3 art. 76 d.lgs. 36/2023. La data prevista di inizio è settembre 2024
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	Territorio del Comune di Rivalta di Torino (TO)

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo:	MARA MIRETTI
Ente di riferimento	COMUNE DI RIVALTA DI TORINO
Area/servizio:	DIRIGENTE SETTORE AFFARI GENERALI, LEGALI, SERVIZI ALLA PERSONA
Telefono:	0119045587
Email/PEC	mara.miretti@comune.rivalta.to.it / protocollo.rivalta@cert.legalmail.it
Data di redazione	30/01/2024

CONTESTO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

Il D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, delinea il nuovo quadro normativo generale per l'organizzazione e la gestione dei servizi di rilevanza economica generale a livello locale. In particolare, all'articolo 14 comma 3 è prevista, riguardo alla scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all'Ente affidante i cui contenuti sono meglio descritti nella seguente Sezione dedicata alla normativa di riferimento.

Il D.lgs. n. 201/2022 ha abrogato l'art. 34, co. 20, del d.l. 18 ottobre 2012 n. 179, che prevedeva la redazione di un'apposita relazione che desse conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisse i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche eventualmente previste, sostituendo tale relazione con la valutazione di cui all'art. 14 del d.lgs. 201/2022.

Più precisamente, ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale predispone una relazione nella quale dà atto delle proprie specifiche valutazioni, nei termini indicati ai commi 2 e 3 di seguito riportati:

“(…) 2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono 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'articolo 30.

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si da' 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 obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni. (…)”

Con il Decreto del Ministero del 10 marzo 2020 sono stati invece definiti i *“Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari”*. Ai sensi dell'art. 1 comma 2 del citato Decreto ministeriale il servizio di ristorazione oggetto della presente relazione rientra nella categoria dei servizi di ristorazione collettiva ai quali si applicano i criteri ambientali minimi (CAM).

Inoltre è opportuno richiamare che il servizio di refezione scolastica rientra tra gli interventi attuativi del diritto allo studio di cui all'art. 327 del D.Lgs 297/1994, la cui competenza amministrativa è attribuita agli enti locali ai sensi dell'art. 45 del DPR 616/1977. Spetta dunque al Comune garantire il servizio di ristorazione scolastica, che si connota come un vero e proprio momento educativo all'interno dell'attività scolastica.

Si evidenzia in particolare che la scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- conformità ai requisiti previsti dalla disciplina nazionale ed europea;
- efficienza, economicità ed efficacia nell'erogazione dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e rispetto alle finalità di interesse generale degli enti locali;
- qualità del servizio.

Il servizio di refezione, pertanto, rientra nell'ambito dei "servizi istituzionali" attribuiti dalla legge alla competenza del Comune, di cui alla previsione dell'art. 10 comma 1 del D. Lgs. 201/2022 *"Gli enti locali e gli altri enti competenti assicurano la prestazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale ad essi attribuiti dalla legge"*

Il Comune garantisce, in conformità alla normativa citata e attraverso procedura di affidamento, il servizio di refezione scolastica a ridotto impatto ambientale secondo le seguenti modalità:

- 1) fornitura di pasti per le mense scolastiche delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado e relativa distribuzione dei pasti nei plessi scolastici del territorio ed espletamento dei servizi connessi;
- 2) fornitura e preparazione di pasti per gli asili nido comunali presso le cucine degli Asili nido.

DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

1 -Caratteristiche del servizio

Il servizio di ristorazione scolastica a ridotto impatto ambientale del Comune di Rivalta di Torino si sostanzia in tutte le attività necessarie alla preparazione dei pasti agli utenti del servizio medesimo, per le mense scolastiche delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado e relativo trasporto dei pasti nei plessi scolastici del territorio ed espletamento dei servizi connessi e fornitura e preparazione di pasti per gli asili nido comunali presso le cucine degli Asili nido.

Si specifica che si tratta di un servizio preesistente e non di servizio pubblico locale di nuova istituzione.

Si ipotizza che indicativamente il numero totale dei pasti che verranno consumati per ogni anno scolastico sarà di n. 220.000 pasti e che l'importo dell'appalto è quantificato in € 1.299.364,00 oltre IVA per ogni anno scolastico.

In merito alla sostenibilità finanziaria ed i relativi costi per l'ente e i costi per gli utenti, si evidenzia che il servizio oggetto della gara è finanziato con fondi di bilancio dell'Ente.

Il Comune si avvale della discrezionalità nel fissare le tariffe spettanti alle famiglie tenendo conto dei limiti delle disponibilità di bilancio.

Il servizio di ristorazione verrà erogato mediante l'affidamento di un contratto di appalto, in grado di garantire all'Amministrazione un controllo più intenso del servizio.

L'appalto ha la durata di anni tre con possibilità di attivare la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per ulteriori anni tre così come previsto dall'art. 76 del d.lgs. 36/2023. La durata del contratto è stabilita al fine di consentire di sfruttare economie di scala al fine di favorire la diminuzione del costo unitario per lo svolgimento del servizio.

I menù che verranno proposti dall'affidatario per le varie tipologie di utenze dovranno essere rispettosi delle Linee di indirizzo del DM del 10/3/2020 contenente *i Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari*.

I prodotti alimentari che l'appaltatore dovrà impiegare dovranno avere le caratteristiche previste da tali normative citate ed essere rispondenti alle ulteriori caratteristiche stabilite nel capitolato di appalto. Il servizio dovrà essere improntato ad una gestione volta a contenere le eccedenze e i residui alimentari.

L'impresa aggiudicataria del servizio dovrà disporre di un centro di cottura adeguato e dovrà avere un proprio magazzino, opportunamente equipaggiato e autorizzato per lo stoccaggio delle derrate alimentari, nonché laboratori adeguatamente equipaggiati ed autorizzati per la manipolazione delle stesse, conformemente alle normative, come previsto nel Capitolato d'Appalto. L'impresa dovrà altresì fornire un sistema informatizzato per la rilevazione delle presenze, addebito ed incasso dei pagamenti dell'utenza.

Fanno capo all'Amministrazione la definizione delle rette da applicare agli utenti, con relative modalità e criteri applicativi delle stesse, la raccolta e l'istruttoria delle domande di iscrizione al servizio di refezione scolastica.

Alla luce dei risultati e dell'esperienza pregressa, il Comune ritiene che l'affidamento del servizio in appalto ad un soggetto terzo, continui a costituire la miglior scelta per una gestione efficiente ed efficace del servizio, nonché per il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico, di convenienza economica e di garanzia di continuità del servizio.

2 - Obblighi di servizio pubblico

Il Comune, nell'individuare gli obblighi di servizio pubblico, configura la ristorazione scolastica come un servizio essenziale in quanto strumentale alla garanzia del diritto di studio.

In considerazione di questa premessa l'Ente garantisce l'universalità con l'accesso indiscriminato al servizio, tenuto conto delle diverse condizioni economiche e sociali della popolazione individuando tariffe a carico delle famiglie secondo la propria discrezionalità e comunque nei limiti delle disponibilità di bilancio.

Il servizio di ristorazione scolastica è un servizio pubblico il cui costo è a carico del bilancio comunale a copertura totale. Parte dei costi connessi al servizio sono sostenuti attraverso le entrate derivanti dal pagamento delle tariffe da parte degli utenti. Ove le tariffe applicate all'utenza siano inferiori rispetto al costo del pasto, anche in ragione della situazione economica dell'utente, la differenza relativa al costo pasto è a carico delle risorse del bilancio comunale.

Il Comune garantisce altresì la non discriminazione economica, sociale e di scelte e necessità alimentari (per motivi di salute, etico-religiosi), favorisce le corrette abitudini alimentari, potenziando l'aspetto qualitativo del servizio.

Il servizio di ristorazione comunale è un servizio pubblico locale ed in quanto tale deve essere gestito con modalità che ne garantiscano l'accesso a tutti gli utenti che lo richiedano e a prezzi accessibili.

Gli obblighi di servizio pubblico si basano sui requisiti specifici imposti al fornitore del servizio per garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico.

Considerata la necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, si ritiene che sussistano valide e motivate ragioni per procedere con la procedura di affidamento del servizio di ristorazione scolastica ad un soggetto terzo, in relazione alla necessità di acquisire un partner privato dotato delle capacità organizzative e tecniche per la gestione del servizio pubblico in oggetto. A tal proposito si fa presente come sul territorio comunale non siano presenti centri di cottura di proprietà dell'Amministrazione, dunque il servizio di ristorazione scolastica deve comprendere la produzione di pasti presso un centro cottura di proprietà o in disponibilità dell'affidatario e che comprenda la successiva consegna presso i vari plessi scolastici del territorio.

Per quanto concerne i principi generali del servizio pubblico locali si richiama l'articolo 3 del d.lgs. 201/2022, recante:

“1. I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2. L'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni.

3. Nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva."

L'erogazione del servizio dovrà quindi essere ispirata ai principi di eguaglianza, parità di trattamento, imparzialità, continuità, partecipazione del cittadino. Il servizio pubblico inoltre dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza, al fine di assicurare un adeguato livello di valorizzazione delle prestazioni.

Si intende garantire il rispetto di tali principi attraverso l'erogazione del servizio da parte di ditte specializzate al fine di assicurare una gestione efficace ed efficiente del servizio di ristorazione scolastica, impegnando l'Amministrazione Comunale nel ruolo fondamentale di indirizzo e di controllo sulla gestione.

In merito al funzionamento del servizio, soprattutto al rapporto con l'utenza e alla qualità degli alimenti e dei servizi si richiama quanto previsto dal Capitolato Speciale d'Appalto. Gli organismi preposti al controllo sono il Comune di Rivalta di Torino nonché eventuali altre strutture specializzate incaricate, nonché rappresentanti della Commissione Mensa. Il ruolo di controllo e vigilanza rappresenta una forma di tutela preventiva del consumatore in quanto impegna l'aggiudicatario a garantire determinati standard di qualità nell'erogazione del servizio.

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA E MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA

Per il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico sopra evidenziati, per favorire una gestione funzionale ed efficiente del servizio e garantirne la migliore fruibilità agli utenti, si ritiene che sussistano specifiche ragioni per l'affidamento del servizio ad un soggetto terzo dotato della capacità organizzativa necessaria per acquisire la gestione del servizio pubblico.

Al fine di garantire la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione è stata scelta la procedura di gara ad evidenza pubblica, nella forma della procedura aperta ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. 36/2023, con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 108 del d.lgs. 36/2023. La procedura si svolgerà mediante l'utilizzo di piattaforma telematica e con il supporto di una Stazione Unica Appaltante.

La modalità di affidamento prescelta, come anche più sopra anticipato, è l'affidamento ad un operatore economico di mercato, mediante procedura di gara ad evidenza pubblica per l'appalto del servizio.

Tali scelte rispondono alla normativa vigente e alla necessità di avvalersi di un soggetto esterno qualificato al fine di conseguire il miglior servizio possibile.

I criteri per l'attribuzione del punteggio all'offerta tecnica, sono contenuti nel Disciplinare di gara e verranno valutate anche le offerte migliorative presentate dai concorrenti. Si evidenzia infatti la possibilità, nel caso di affidamento esterno, di avere migliorie al servizio rispetto a quelle previste nel progetto in un'ottica migliorativa della qualità del servizio.

La valutazione dell'offerta tecnica tiene conto, in particolare, degli aspetti relativi a fattori quali:

- la qualità, le procedure di approvvigionamento e di conservazione delle derrate;
- l'utilizzo di prodotti biologici, tipici e tradizionali, di quelli a denominazione protetta, nonché di quelli provenienti da sistemi di filiera;
- il rispetto dei criteri ambientali minimi;
- la formazione degli operatori;
- la qualità del sistema informatizzato offerto per la gestione delle iscrizioni e dei pagamenti;
- le caratteristiche del centro cottura
- il piano dei trasporti e l'eventuale attuazione di soluzioni per diminuire gli impatti ambientali della logistica
- le modalità di controllo igienico-sanitario
- la gestione degli imprevisti e delle emergenze.
- i progetti proposti dalle ditte partecipanti per la riduzione dello spreco alimentare, del grado di soddisfazione dell'utenza, alla comunicazione ed alla educazione alimentare, alla rilevazione del gradimento del servizio, sulla qualità del programma di formazione e sulle modalità organizzative

rivolto a tutto il personale.

Non si rileva pertanto ad oggi la possibilità di derogare alle regole di concorrenza in quanto non sussistono condizioni che possano motivare criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità.

Il ricorso alla società mista è da escludere in quanto l'assetto dei rapporti fra concedente e affidatario richiedono procedure e requisiti che oggi non si ritiene conveniente percorrere.

L'analisi economico-finanziaria che si è tenuta come riferimento della scelta del modello gestionale del servizio, in ragione dell'esperienza maturata negli anni, ha evidenziato inoltre la difficile sostenibilità del modello della concessione di servizi a terzi, in quanto la differenza da corrispondere al concessionario per coprire i costi per le compensazioni economiche risulterebbe molto onerosa per il Comune. Nel caso della concessione del servizio, in tutti i casi in cui gli importi delle quote del costo del pasto dovute dagli utenti siano inferiori al prezzo unitario a pasto offerto in sede di gara, il Comune deve infatti corrispondere a favore del concessionario un importo pari a detta differenza. Per quanto riguarda il Comune di Rivalta di Torino, in considerazione delle agevolazioni tariffarie e/o esoneri previsti per gli alunni residenti e gli insegnanti, l'intervento economico integrativo del Comune a compensazione risulterebbe non conveniente.

La gestione diretta consente inoltre di poter considerare il servizio di refezione scolastica in appalto come attività commerciale, comportando per l'Ente alcune agevolazioni fiscali, avendo quindi dei risparmi sull'Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) sul salario del personale dedicato a tale servizio pari al 8,5%. Detta gestione può altresì comportare risparmi sull'IVA.

Infine, il servizio di ristorazione scolastica erogato mediante l'affidamento di un contratto di appalto permetterà all'Amministrazione un controllo più intenso del servizio. Il diritto di controllo sull'andamento del servizio da parte dell'Amministrazione Comunale viene disciplinato nel Capitolato d'Appalto. L'Amministrazione avrà facoltà, in qualsiasi momento, senza preavviso e con le modalità che riterrà opportune, di effettuare controlli per verificare la rispondenza del servizio fornito alle prescrizioni contrattuali.

L'impresa dovrà dare libero accesso al personale addetto ai controlli dell'Amministrazione o di altri soggetti preposti all'attività di controllo da essa autorizzate, nonché ai rappresentanti della Commissione Mensa, sia presso il centro di cottura che presso i magazzini e laboratori. In tal senso si fa riferimento a quanto previsto dal vigente "*Regolamento per il servizio di refezione scolastica e collettiva*", approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 56 del 13/07/2022 e modificato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 87 del 28/11/2023; la Commissione ha funzione di collegamento di tipo propositivo e consultivo tra gli utenti e l'Amministrazione comunale e le decisioni vengono assunte dalla Commissione con il consenso di tutti i suoi partecipanti.

I controlli potranno essere predisposti al fine di verificare le modalità di conduzione del servizio, l'igiene dei locali, nonché l'effettuazione di analisi microbiologiche sulle derrate, sia presso la cucina che presso i punti di distribuzione, tramite l'ausilio di laboratori incaricati.

*Il Dirigente del Settore
Affari Generali, legali, servizi alla persona
dott.ssa Mara MIRETTI*