



## COMUNE DI SINNAI

Provincia di Cagliari

Sinnai, 7 settembre 2015

### RELAZIONE ISTRUTTORIA PER L’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA “REFEZIONE SCOLASTICA” ex art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012.

#### NORMATIVA DI RIFERIMENTO

##### **Premessa.**

Il Comune di Sinnai ha attivo il servizio pubblico di refezione scolastica nelle scuole presenti sul territorio comunale. Il servizio comprende la fornitura, la preparazione, il trasporto, la distribuzione e lo scodellamento dei pasti ad alunni, insegnanti e collaboratori scolastici aventi diritto alla mensa della Scuola primaria, scuola dell’Infanzia e Scuola Secondaria di I° grado, nonché la predisposizione e la successiva pulizia dei locali in cui si consumano i pasti.

Da decenni il servizio, prima gestito direttamente, è stato affidato mediante un appalto di servizi. Il contratto di servizio è scaduto il 30 giugno 2015.

##### **Normativa**

La disciplina dei servizi pubblici locali ha subito negli ultimi anni numerose modifiche.

Il referendum popolare del 12-13 giugno 2011 ha abrogato la disciplina contenuta nell’art. 23 bis del D.L. 112/2008 (convertito nella legge 133/2008) che stabiliva significativi principi in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Il vuoto normativo è stato colmato dall’art. 4 del D.L. n. 138/2011 (convertito nella legge 148/2011), che ha riproposto nella sostanza ed in larga parte la disciplina dell’articolo abrogato. La sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 ha quindi azzerato la normativa contenuta nell’art. 4 del d.l. n. 138/2011, con la conseguente applicazione, nella materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, oltre che della disciplina di settore non toccata da detta sentenza, della normativa e dei principi generali dell’ordinamento europeo, e dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e di quella nazionale.

Secondo il quadro normativo in essere le modalità di organizzazione dei servizi pubblici, o meglio di scelta del soggetto gestore, sono le seguenti:

1. il ricorso al mercato;
2. il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato;
3. l’affidamento in house.

La prima modalità rappresenta il modello della cosiddetta evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime comunitario di libera concorrenza.

La seconda modalità si riferisce al fenomeno delle società miste, il quale si realizza attraverso la cosiddetta gara a doppio oggetto, riguardante sia la qualità di socio che la gestione del servizio, in cui la società viene costituita per una specifica missione in base a una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l’affidamento della missione medesima.

La terza modalità è il cosiddetto “in house” che consente l’affidamento diretto, senza gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall’ente affidante. Ciò è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’U.E. in presenza di tre condizioni: a) totale partecipazione pubblica; b) controllo analogo sulla società affidataria a quello che l’ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi; c)

realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

Il D. L. 179/2012, all'art. 34, comma 20, ha disposto che "Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste".

Il legislatore richiede quindi che vengano esplicitate:

1. le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad operare questa scelta dell'affidamento al mercato, in rapporto alla natura dei servizi affidati;
2. la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
3. i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

Con la presente relazione si illustrano nelle sezioni che seguono i contenuti richiesti dal legislatore.

## **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

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 il servizio di refezione scolastica, trattasi di servizio pubblico locale ed in quanto tale deve essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso per tutti gli utenti e a prezzi accessibili. Ciò posto, si ritiene che sussistano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per l'affidamento in esclusiva ad un soggetto terzo dei servizi in questione, in relazione alla necessità di acquisire un partner privato dotato delle capacità organizzativa e finanziaria sufficiente per acquisire in proprio la gestione del servizio pubblico.

Il servizio di refezione comprende la fornitura, la preparazione, il trasporto, la distribuzione e lo scodellamento dei pasti ad alunni, insegnanti e collaboratori della Scuola dell'Infanzia, della Scuola primaria e Scuola Secondaria di I° grado, aventi diritto alla mensa, nonché la predisposizione, la sanificazione e la successiva pulizia dei locali in cui si consumeranno i pasti.

Gli "obblighi di servizio pubblico" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di obiettivi di interesse pubblico.

Il soggetto gestore espletterà tutte le attività di seguito riportate: il servizio di preparazione, trasporto e sporzionamento dei pasti della ristorazione comunale, prodotti presso il centro cottura di proprietà comunale e trasportati per essere sporzionati ai vari terminali, nonché la pulizia e la sanificazione dei locali e delle attrezzature, il lavaggio delle stoviglie, secondo le modalità stabilite nel capitolato speciale. Al fine di garantire la definizione e il rispetto di procedure "sicure" e in grado di assicurare gli standard di qualità predefiniti di tutto il processo di refezione scolastica, gli obblighi del soggetto gestore comprendono anche quello di essere in possesso della certificazione UNI EN ISO 9001:2008.

I centri di cottura unitamente alle attrezzature dovranno essere mantenuti in perfetto stato di funzionamento e riconsegnati nelle medesime condizioni in cui sono stati affidati. Il menù deve essere vario e flessibile nel tempo, oggetto anche di sperimentazione di nuove preparazioni e di nuovi prodotti ed essere in linea con quanto riportato nei Larn (Livelli di Assunzione di Riferimento di Nutrienti ed energia per la popolazione italiana SINU). I prodotti alimentari che il gestore dovrà impiegare, dovranno essere di qualità e possedere le caratteristiche previste in apposite schede prodotto allegate al capitolato

di gara. Dovranno essere forniti prodotti biologici, a lotta integrata, DOP, IGP e tradizionali, prodotti a filiera corta locale, prodotti del commercio equosolidale secondo le modalità previste nel capitolato di gara. I pasti dovranno essere trasportati con mezzi idonei ed in numero adeguato alle necessità del servizio, in contenitori termici che garantiscano il mantenimento delle temperature previste dalla legge, distribuiti presso le scuole agli utenti del servizio nell'orario previsto dall'organizzazione scolastica dei singoli plessi di tutti i giorni in cui la scuola è aperta, ad esclusione del sabato. Dovranno essere forniti la stoviglieria e il materiale necessario per il consumo del pasto.

Non sono consentite modifiche/interruzioni del servizio, salvo i seguenti casi particolari: sciopero o assemblee ( il gestore, fermo restando il rispetto della normativa in materia di sciopero, è tenuto sempre a valutare la fornitura di un menu semplificato oppure di un servizio alternativo), guasti agli impianti o alle attrezzature ( in caso di guasto agli impianti o alle attrezzature deve essere comunque garantito all'utenza un pasto alternativo, anche attraverso un menù di emergenza), cause di forza maggiore (in via generale non sono ammesse interruzioni del servizio e l'appaltatore deve predisporre in via preventiva adeguate procedure per fornire un servizio alternativo o un menu di emergenza). Le interruzioni del servizio dovute a forza maggiore sono ammesse solo dopo che l'appaltatore avrà esperito ogni tentativo per la fornitura di un pasto alternativo o menu di emergenza.)

Il soggetto gestore dovrà altresì farsi carico della manutenzione ordinaria e straordinaria delle apparecchiature e della loro sostituzione (a titolo esemplificativo e non esaustivo lavelli, lavastoviglie, carrelli termici, ecc. ). Il soggetto gestore per le operazioni di preparazione e di sporzionamento dovrà dotarsi di personale in numero tale da assicurare modalità e tempi adeguati per una tempestiva ed ordinata esecuzione del servizio.

Il gestore dovrà farsi carico della gestione delle iscrizioni, dei pagamenti e delle riscossioni delle tariffe a carico degli utenti usufruttori del servizio.

Restano invece in capo al Comune le funzioni amministrative relative alla determinazione annuale delle tariffe del servizio di refezione scolastica e relativa riscossione;

## **MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

Il servizio di refezione scolastica nelle scuole del territorio comunale è stato gestito sino al 30.06.2015 attraverso un contratto d'appalto pluriennale.

Il Comune di Sinnai, pur disponendo della proprietà del centro cottura dati in uso all'appaltatore, non dispone né di personale dipendente né degli ulteriori mezzi propri da poter impiegare per lo svolgimento del servizio, né i numerosi vincoli in materia di personale possono consentire il ritorno alla gestione diretta.

La gestione mediante società mista o società in house risulta altrettanto impercorribile in quanto non si rintracciano elementi di convenienza economica e produttiva tali da far considerare tali forme gestionali appropriate al contesto in cui si intende operare. Infatti il mercato della ristorazione collettiva è sempre più rappresentato da operatori economici organizzati in forme lucrative, il processo tecnico-produttivo è sempre più caratterizzato da sviluppi di sistemi operativi che consentono di conseguire economie di scala ed è in parte influenzato dal livello di know-how sviluppato e detenuto dal singolo operatore economico e ciò può comportare diversi livelli di remuneratività del servizio;

Si rileva, pertanto, che una prosecuzione nell'esternalizzazione del servizio di cui all'oggetto, costituisce l'unica modalità percorribile per la gestione del servizio e per il raggiungimento di tutti gli obiettivi di miglioramento del servizio che l'Amministrazione comunale si prefigge.

A partire da questi obiettivi, l'Amministrazione comunale ha valutato che la forma più idonea per garantire adeguata concorrenza è quella della concessione a terzi del servizio, ai sensi del D.Lgs. n. 163/2006 e ss.mm.ii., preferibile al modello dell'appalto in quanto:

- è presente la tri-lateralità del rapporto (comune, concessionario e utente);
- è possibile individuare un'alea di rischio imprenditoriale derivante dalle modalità di organizzazione e gestione del servizio nonché dal rischio di riduzione di domanda;

L'affidamento in concessione del servizio consente all'amministrazione comunale di sgravarsi delle attività amministrative relative alle iscrizioni al servizio da parte degli utenti, alla gestione delle effettive presenze, alla gestione della fatturazione e della relativa riscossione, conseguendo peraltro l'obiettivo di trasferire il rischio del mancato introito delle tariffe al gestore.

Sulla base di quanto esposto, l'Amministrazione comunale ha deciso di procedere nel seguente modo:

- Per l'A.S. 2015/2016 al fine di garantire l'avvio del servizio prima possibile mediante procedura d'urgenza con pubblicazione di avviso pubblico finalizzato ad individuare cinque operatori economici interessati a partecipare alla gara informale per l'affidamento in concessione del servizio per la durata di un anno ai sensi dell'art. 30 del D.L.gs. n. 163/2000 e successive modificazioni. Il criterio di aggiudicazione sarà quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.
- Per i successivi 10 anni scolastici mediante procedura ad evidenza pubblica da individuarsi con indirizzi della Giunta Comunale tra quella aperta o ristretta al fine di garantire la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione. La concessione prevederà una durata minima di cinque anni eventualmente estensibile, ad insindacabile giudizio dell'amministrazione, a 10 anni. Anche nel seguente caso il concessionario sarà selezionato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

## **MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA**

Partendo dalla considerazione che «concessione di servizi» è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi si può validamente sostenere che anche la gestione in concessione assuma una adeguata sostenibilità economica come la precedente gestione in appalto.

L'affidamento in concessione del servizio di refezione scolastica è finanziato con la riscossione diretta da parte della ditta concessionaria delle tariffe a carico degli utenti del servizio secondo il sistema adottato annualmente dal Comune e per la restante parte, sino alla copertura del prezzo a pasto scaturito dall'affidamento, mediante compensazioni monetarie a carico dell'Amministrazione Comunale dando conto che l'Amministrazione Comunale continuerà a sopportare interamente il costo dei pasti del personale scolastico docente e non docente autorizzato ad usufruire dei pasti ed eventualmente potrà intervenire mediante contributi economici straordinari a favore delle famiglie di alunni che presentano i requisiti di soggetti fragili, svantaggiati o disagiati per la copertura della spesa da tariffa;

Pertanto il costo globale del servizio annuo quantificato in circa € 380.000,00 graverà direttamente sugli utenti per circa € 160.000,00 e per la restante parte (220.000 euro) sarà a carico dell'amministrazione comunale onde consentire un equilibrio economico finanziario al concessionario.

## **II RESPONSABILE DEL SETTORE ECONOMICO SOCIALE**

Dott. Raffaele Cossu