



COMUNE DI CRESPINA LORENZANA

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

Aggiornamenti n esecuzione della deliberazione G.C. 48/2014

SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Gara aperta svolta per affidamento appalto del servizio di refezione scolastica
Ente affidante	Comune di Crespina Lorenzana
Tipo di affidamento	Contratto di appalto
Modalità di affidamento	Affidamento tramite gara
Durata del contratto	Due anni scolastici
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Emanuela Riccomi
Ente di riferimento	Comune di Crespina Lorenzana
Area/servizio	Area 1 – Servizi al cittadino
Telefono	050 634737
Email	e.riccomi@comune.crespinalorenzana.pi.it
Data di aggiornamento	Marzo 2018

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Ai sensi dell'art. 34 comma 20 del D.L. 18/10/2012 n. 179, per l'affidamento di servizi pubblici locali a rilevanza economica il Comune, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata alla collettività di riferimento, deve redigere apposita relazione, pubblicata sul sito dell'ente affidante, che dia conto delle ragioni e della sussistenza di requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

Il D.L. n. 179/2012, convertito nella Legge n. 221 del 17/12/2012 (art. 34 comma 20) ha scelto di non indicare un modello preferibile – ossia non si predilige né *l'in house* né la piena espressione della concorrenza nel mercato e neppure il partenariato pubblico-privato, ma rinvia alla scelta concreta del

singolo Ente affidante. Ne consegue una maggiore autonomia degli enti locali nella scelta delle tipologie organizzative.

L'ordinamento non propone, infatti, una specifica tipologia organizzativa demandando agli enti l'individuazione di un percorso di adeguatezza alle condizioni esistenti ovvero al tipo di servizio, alla remuneratività della gestione, all'organizzazione del mercato, alle condizioni delle infrastrutture e delle reti e, principalmente, all'interesse della collettività.

Ai sensi del D.L. n. 179/2012, nel rispetto dei criteri previsti dell'art. 34 comma 20, la scelta dei modelli organizzativi dei servizi pubblici va effettuata sulla base della reale situazione di fatto: economicità della gestione, parità tra gli operatori e adeguata informazione alla collettività.

Per la classificazione tra Servizio pubblico locale a rilevanza economica e non, deve farsi riferimento non tanto a definizioni giuridiche quanto a pratiche di fattibilità finanziaria; per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, ritiene più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad es. servizi della cultura e del tempo libero da erogare a seconda della scelta dell'ente pubblico con o senza copertura dei costi).

Sempre ai fini della distinzione tra servizi pubblici locali di rilevanza economica e non, il Consiglio di Stato (Sez. V sentenza n. 6529 del 10/09/2010) aveva già ritenuto che è l'Ente a "qualificare" il servizio, affermando che la rilevanza economica non dipende dalla sola capacità di produrre utili del modulo gestionale, ma deriva da vari elementi di sviluppo del contesto quali: la struttura del servizio, le modalità di espletamento, gli specifici connotati economico-organizzativi, la disciplina normativa, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo.

Sulla base di quanto sin qui rilevato si può, in sintesi, affermare che sono classificabili come servizi a rilevanza economica tutti quei servizi pubblici locali assunti dall'ente laddove la tariffa richiedibile all'utente sia potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione e di creare un utile d'impresa che non deve essere di modesta entità. Per cui non hanno rilevanza economica quei servizi che, per obbligo di legge o per disposizione statutaria/regolamentare del Comune, prevedono o consentono l'accesso anche a fasce deboli non in grado di contribuire, laddove naturalmente questa fascia di sotto-contribuzione sia tale da compromettere una gestione remunerativa del servizio e non sia possibile prevedere eventuali compensazioni economiche agli esercenti i servizi, nei limiti delle disponibilità di bilancio

Il servizio di refezione scolastica è un servizio pubblico locale "a domanda individuale", secondo quanto stabilisce, al punto 10, il Decreto del Ministero dell'Interno 31 dicembre 1983 ("Individuazione delle categorie di servizi pubblici locali a domanda individuale"). D'altronde il servizio di ristorazione risulta possedere le caratteristiche del servizio pubblico locale a rilevanza economica, poiché sussiste in ambito privatistico come distinta attività economica e, in ambito pubblico, non può essere considerata mera attività strumentale per l'amministrazione locale, poiché eroga servizi alla popolazione finanziati, anche se parzialmente, dalle tariffe di contribuzione degli utenti. La nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate a riguardo dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, deve essere considerata omologa a quella comunitaria di Servizio di Interesse Generale, ove limitata all'ambito locale. I Servizi di Interesse Generale sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti, quindi, a specifici obblighi inerenti il pubblico servizio. Per quanto concerne il servizio di ristorazione scolastica è un servizio pubblico locale ed in quanto tale deve essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso in condizioni di parità per tutti gli utenti e a prezzi accessibili.

Il DPR 616/1977, agli artt. 42 e 45, attribuisce ai Comuni funzioni amministrative in materia di assistenza scolastica per facilitare l'assolvimento dell'obbligo scolastico. In base a quanto contenuto negli articoli citati, le funzioni di competenza dei Comuni, cui devono provvedere con modalità previste da apposita legge regionale, concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a garantire il diritto allo studio mediante erogazione e provvidenza in denaro o mediante servizi individuali o collettivi a favore degli alunni di istituzioni pubbliche e private. La Legge Regionale Toscana n. 32 del 26 luglio 2002 "Testo unico della normativa della regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro" e, nello specifico, l'art. 30 assegna ai Comuni le funzioni in materia di diritto allo studio scolastico, unitamente alla gestione dei relativi servizi scolastici.

Il servizio di ristorazione scolastica è, pertanto, istituito come intervento volto a concorrere alla effettiva attuazione del Diritto allo Studio per assicurare agli alunni la partecipazione all'attività scolastica per l'intera giornata. Si propone, inoltre, come ulteriore obiettivo, quello di educare ad una corretta educazione alimentare per mezzo di una dieta studiata nel rispetto della salute del bambino.

Si elencano di seguito le principali norme riguardanti il servizio di ristorazione scolastica:

- Legge n. 62/2000 "norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione" ed il DPCM n. 101/2001 attuativo della Legge;
- D.lgs. 6 novembre 2007 n. 193 "attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore" che recepisce i regolamenti europei nn. 852, 853, 856, 882;
- *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica*, approvate in Conferenza Stato-Regioni e pubblicate in G.U. n. 134 dell'11 giugno 2010;
- *Linee di indirizzo regionali per la ristorazione scolastica*, approvate con Deliberazione della Giunta regionale toscana n. 898 del 13/09/2016;
- C.A.M.: i Criteri Ambientali Minimi per il servizio di ristorazione collettiva adottati con decreto del Ministro dell'ambiente 25 luglio 2011 e pubblicati sulla G.U. n. 220 del 21 settembre 2011;
- Legge 28 dicembre 2015 n. 221 recante disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali;
- Legge Regionale Toscana del 6/4/2000 n. 53 "Disciplina regionale in materia di organismi geneticamente modificati (O.G.M.);
- Il vigente regolamento comunale per il diritto all'educazione e all'istruzione, approvato con deliberazione del Consiglio comunale dell'ex Comune di Crespina n. 67 del 30/12/2013 che all'art. 44 bis prevede:
"Il servizio di refezione scolastica può essere erogato tramite:
- gestione diretta;
- appalto".

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il servizio di ristorazione scolastica è finalizzato ad assicurare agli alunni la partecipazione all'attività scolastica per l'intera giornata, contribuendo alla realizzazione del diritto allo studio. Oltre a consentire la permanenza a scuola degli alunni che frequentano percorsi didattici con rientro pomeridiano, la ristorazione scolastica rappresenta un importante momento educativo e di socializzazione condiviso con la scuola.

Il Comune di Crespina Lorenzana gestisce il servizio di ristorazione scolastica per n. 2 Scuole dell'Infanzia e n. 2 Scuole di istruzione Primaria che hanno sede nel territorio comunale.

Con la deliberazione di indirizzo della Giunta comunale n. 81 del 20 luglio, il centro di produzione pasti è stato identificato nella cucina della scuola dell'Infanzia situata presso il plesso scolastico di Ceppaiano in Via Piave che, recentemente, è stato oggetto di ampliamento e presso tutti i locali sporzionamento e refettori delle scuole dell'Infanzia e Primarie del Comune. In particolare è stato specificato che i pasti avrebbero dovuto essere cucinati dal personale comunale mentre la Ditta affidataria dell'appalto avrebbe avuto la gestione del servizio di ristorazione, compresa la predisposizione dei pasti nei contenitori per la veicolazione, il trasporto e la somministrazione, nonché la tenuta del magazzino, la gestione degli ordini delle materie prime e gli approvvigionamenti. La Ditta aggiudicataria avrebbe dovuto anche procedere,

nella cucina della scuola Primaria di Lorenzana, alla cottura della pasta e avrebbe dovuto provvedere alla consegna della merenda di metà mattina, a base di frutta, anche nella scuola Secondaria di primo grado. Il servizio di ristorazione scolastica comprende, a titolo esemplificativo e non esaustivo, la fornitura, la preparazione, il trasporto, la distribuzione e lo scodellamento dei pasti agli alunni, al personale docente e non, avente diritto, nonché la predisposizione, la sanificazione e la successiva pulizia dei refettori. Gli “obblighi di servizio pubblico” definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al gestore del servizio per garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico. Il soggetto affidatario del servizio espletterà tutte le attività per la piena e corretta gestione del servizio di ristorazione e, a titolo esemplificativo e non esaustivo: il servizio di trasporto dei pasti prodotti presso il centro di cottura di proprietà dell’Ente dal personale comunale, per il successivo sporzionamento nei vari refettori (compreso quello della Scuola dell’Infanzia di Ceppaiano dove ha sede il centro cottura), nonché la pulizia e la sanificazione dei locali e delle attrezzature, oltre al lavaggio delle stoviglie, secondo le modalità stabilite nel capitolato. L’Impresa appaltatrice dovrà dotare tutti i locali in cui viene eseguito il servizio appaltato di attrezzature e di accessori mancanti per assicurare un buon servizio. Inoltre dovrà farsi carico della manutenzione delle attrezzature esistenti nei refettori e nei locali sporzionamento.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Come abbiamo evidenziato nella precedente sezione A), il servizio di ristorazione scolastica risulta possedere le caratteristiche del servizio pubblico locale a rilevanza economica, poiché sussiste in ambito privatistico come distinta attività economica e, in ambito pubblico, non può essere considerata mera attività strumentale per l’amministrazione locale, poiché eroga servizi alla popolazione finanziati dalle tariffe di contribuzione degli utenti. Pertanto, ai sensi del comma 20, dell’art. 34 sopra citato del D.L. 18/10/2012 n. 179 si dà atto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

Come abbiamo visto la nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, deve essere considerata omologa a quella comunitaria di Servizio di Interesse Generale, ove limitata all’ambito locale. Il servizio pubblico è quello che consente al Comune di realizzare fini sociali e di promuovere lo sviluppo civile della comunità locale ai sensi dell’art. 112 del D. Lgs. 267/2000, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata.

Il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, (convertito nella Legge 24 dicembre 2003 n. 350), ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D. Lgs. 267/2000, distinguendo fra servizi aventi rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza. Anche in questo caso non vi è una norma espressa che individua la nozione precisa delle due fattispecie giuridiche per cui bisogna ricorrere alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza. In primo luogo è opportuno riferirsi al Libro Verde sui servizi di interesse generale” presentato il 21/05/2003, dalla Commissione delle comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”. Sia secondo la Corte di Giustizia Europea (sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001), sia secondo la Corte Costituzionale (sentenza n° 272/2004), è compito del legislatore nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell’assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all’eventuale finanziamento pubblico della stessa. In altri termini la differenza fra le due tipologie di servizi pubblici attiene all’impatto che l’attività può avere sull’assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività. Deve dunque ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell’attività in questione. Il servizio di che trattasi è di difficile classificazione. La giurisprudenza in materia è piuttosto altalenante. Una cospicua

parte delle sentenze dà per scontato la sua rilevanza economica altre, viceversa, parlano di assenza di rilevanza economica allorché solo con l'intervento pubblico si assicura la redditività della prestazione. Nel caso di specie, stante anche l'importo di gara, sembra piuttosto difficile negare una redditività al servizio e quindi la potenziale esistenza di una sua rilevanza economica. D'altra parte il servizio si connota come una prestazione rivolta verso la pluralità dell'utenza e quindi anche come servizio pubblico locale e non come servizio strumentale. Il servizio in esame, essendo affidato mediante gara pubblica (procedura aperta) rientra pienamente nei parametri di affidamento previsti dall'ordinamento europeo. Gli "obblighi di servizio pubblico" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

In tal senso il servizio di ristorazione scolastica si configura come un servizio pubblico locale ed in quanto tale deve essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso in condizioni di parità 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 del servizio in questione, in relazione alla necessità di acquisire un partner privato dotato della capacità organizzativa e finanziaria sufficiente per acquisire in proprio la gestione del servizio pubblico. Per "forme di affidamento coerenti con i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario" si intendono tutte le procedure idonee ad assicurare la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e la garanzia di una adeguata informazione alla collettività di riferimento. La forma di affidamento prescelta per il servizio di ristorazione scolastica è la gara aperta con aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi del D.lgs. 50/2016.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA

Il Comune non è in grado, con il proprio personale, di garantire il servizio di ristorazione scolastica, per cui è necessario espletare tale servizio tramite l'affidamento a soggetto esterno con gara ad evidenza pubblica con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

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. L'aggiudicataria, conseguentemente, espletterà con le modalità specificate nel Capitolato speciale d'onere, tutte le attività finalizzate all'erogazione del servizio di Ristorazione scolastica. In particolare trattasi di tutti i servizi di approvvigionamento, confezionamento, trasporto e somministrazione pasti nei refettori dei plessi scolastici del comune di Crespina Lorenzana per gli alunni delle scuole d'infanzia e primarie, ad esclusione della cottura.

Il servizio di ristorazione scolastica avrà inizio indicativamente dal 1° ottobre di ogni anno sulla base di quanto stabilito dall'istituzione scolastica per ogni singolo plesso. Il servizio di ristorazione cesserà, a titolo indicativo, nei primi giorni di giugno, per le scuole primarie e alla fine di giugno per le scuole dell'infanzia.

E' richiesto il rispetto dei C.A.M.: Criteri Ambientali Minimi per il servizio di ristorazione collettiva adottati con decreto del Ministro dell'ambiente 25 luglio 2011 e pubblicati sulla G.U. n. 220 del 21 settembre 2011. Inoltre l'aggiudicatario dovrà dotarsi di personale in numero tale da assicurare modalità e tempi adeguati per una tempestiva ed ordinata esecuzione del servizio, e comunque nella consistenza minima prevista dal capitolato. La ditta appaltatrice dovrà osservare la normativa vigente in materia di previdenza, sicurezza, prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Il Comune avrà la facoltà di effettuare controlli in qualsiasi momento e senza preavviso, con proprio personale o tramite incaricati e/o consulenti specializzati.

Piano economico finanziario del Servizio di ristorazione scolastica per la durata dell'appalto:

Descrizione	Costo per anno scolastico escluso IVA	Costo biennale dell'appalto escluso IVA
Costi relativi alla sicurezza	€ 2.660,00	€ 5.332,00
Costo del lavoro	€ 137.133,85	€ 274.267,70
Costo materie prime	€ 82.298,61	€ 164.597,22
Costi generali e varie	€ 17.500,00	€ 35.000,00
Totale costi	€ 239.592,46	€ 479.184,92
Utile d'impresa	€ 6.245,76	€ 12.491,52
Costi per la sicurezza	€ 525,00	€ 1.050,00
Totale	€ 246.363,22	€ 492.726,44

Aprile 2018

La responsabile dell'Area Servizi al cittadino
Dott.ssa Emanuela Riccomi