



## **RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI REFEZIONE SCOLASTICA AI SENSI DELL’ART. 34, COMMA 20 DEL D.L. 179/2012 CONVERTITO IN LEGGE 221/2012**

### **PREMESSE**

Il Servizio di Refezione Scolastica, rientrando tra i servizi pubblici a domanda individuale ai sensi del D.M. 31 dicembre 1983, viene fornito dagli Enti Locali al fine di concorrere all'effettiva attuazione del diritto allo studio, facilitando la permanenza nella scuola di competenza da parte dell'utenza a fronte di orari prolungati in orario pomeridiano, mantenendo così l'Istituzione Scolastica quel suo ruolo di "agenzia secondaria" di educazione per i minori.

Nel comune di Rosta il Servizio di Refezione Scolastica è svolto nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di I grado dislocate sul territorio comunale con un'utenza giornaliera media di circa 300 pasti erogati in favore degli alunni e dei docenti sorveglianti e personale Ata assistente (con punte superiori a 400 pasti in alcuni giorni della settimana).

Per servizio di ristorazione scolastica si intende la preparazione, l'approvvigionamento e la somministrazione di tutti i pasti giornalieri, la predisposizione dei tavoli, la pulizia e il riassetto di tutti i locali e le attrezzature utilizzate per l'espletamento del servizio.

Il servizio ha acquisito una valenza di natura didattica ed educativa dovendo necessariamente contribuire a favorire comportamenti alimentari corretti. Il servizio è erogato a tutti gli utenti con imparzialità e sono accolte tutte le esigenze degli iscritti al servizio che, per motivi di salute, di religione e per scelte personali/familiari, chiedono di poter seguire diete particolari.

### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

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 dalla suddetta 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 così detta 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 individuare una particolare modalità di affidamento di un servizio a rilevanza economica;
2. la compatibilità di tale modalità con l'ordinamento europeo;
3. i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste, al fine di evitare che tali compensazioni possano celare aiuti di Stato, vietati dall'ordinamento europeo.

La norma di cui all'art. 34 del D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012, giunge al termine di un lungo e complesso iter normativo volto a regolare la materia dei pubblici servizi, caratterizzato da una cospicua e a volte caotica produzione legislativa, resa ancor più complessa dall'avvicinarsi di consultazioni referendarie e/o da pronunciamenti della Corte Costituzionale.

Con la norma sopraindicata il Legislatore ha rinunciato ad imporre una regolamentazione nazionale che disciplini l'affidamento dei servizi pubblici, rimandando alle disposizioni ricavabili dall'ordinamento europeo.

Il rispetto della disciplina europea deve essere "dimostrato" da una apposita relazione da pubblicarsi sul sito internet dell'Ente Affidante. Tali principi sono ricavabili dal comma 20 e 21 dell'art. 34 del D.L. 179/2012, che recitano: *"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"*.

Con la presente relazione si illustrano nelle sezioni che seguono i contenuti richiesti dal legislatore. Essa è finalizzata ad evidenziare le ragioni e il rispetto della sussistenza dei requisiti previsti dalla disciplina comunitaria in relazione all'affidamento del servizio di refezione scolastica nelle scuole del territorio comunale, da parte del Comune di Rosta, nonché a evidenziare gli obblighi di servizio pubblico universale nel rispetto di quanto previsto all'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012, sopra riportato.

## **1. LE RAGIONI DELL’AFFIDAMENTO**

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come *"l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza"*.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali, si può concludere che le due testé citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che 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), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità). Inoltre, l'ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

Si ritiene che:

il servizio di refezione scolastica costituisca 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.

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.

Le vigenti normative in materia pongono in capo ai Comuni una serie di obblighi inerenti il riconoscimento e il godimento del diritto allo studio e il funzionamento delle scuole dell'infanzia e della scuola dell'obbligo.

Il servizio di refezione scolastica è un servizio appaltato da diversi anni a soggetti esterni. Il Comune non dispone infatti di personale dipendente o di idoneo centro di cottura per poter svolgere, in amministrazione diretta tale servizio. L'esternalizzazione dello stesso permette la sua attivazione con personale specializzato ed idonee attrezzature

## **2. LA FORMA DELL’AFFIDAMENTO PRESCELTA**

Il servizio sarà affidato mediante procedura di selezione ad evidenza pubblica tramite gara aperta a tutti gli operatori del settore, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95 c. 3 lett a) D.Lgs 50/2016, in piena conformità con i principi e la disciplina comunitaria.

Tale criterio, peraltro obbligatorio, permette di tenere in considerazione non solo l'aspetto economico, ma anche e soprattutto quello tecnico-qualitativo che rappresenta, per il servizio in oggetto, un aspetto fondamentale.

L'appalto avrà una durata di anni quattro (a partire dal nuovo anno scolastico 2022/2023 con decorrenza presunta dal mese di settembre 2022) con possibilità di rinnovo per i successivi due anni.

Per ciascun anno scolastico a partire da quello 2022/2023 il servizio refezione dovrà essere effettuato nel periodo dal mese di settembre al mese di giugno.

La base d'asta del singolo pasto sarà fissata nella misura massima di € 4,90 al netto d'iva, tenuto conto della necessità di contemperamento del fabbisogno presunto stimato di circa 59.000 pasti annui, della qualità del servizio, della accessibilità al servizio da parte di tutte le fasce di utenza e della rivalutazione del prezzo secondo gli indici ISTAT.

### **3. I CONTENUTI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO GENERALE**

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.

In tal senso rilevano gli indirizzi forniti dall'Amministrazione comunale. In particolare negli stessi è previsto che:

- il servizio si sostanzia nella preparazione, confezionamento, trasporto e distribuzione dei pasti agli studenti delle scuole infanzia Morante, primaria Collodi e secondaria di primo grado Montalcini, nonché di pulizia dei locali adibiti a refettorio, gestione rifiuti);
- il servizio deve essere effettuato in favore degli alunni nella scuola dell'infanzia Morante, nella scuola primaria Collodi in cui si effettua il tempo pieno, nonché a favore degli alunni delle classi a tempo prolungato della scuola secondaria di primo grado Montalcini, comprensivo del pasto al personale insegnante e ATA (non docente) impegnato nella vigilanza e assistenza agli alunni durante la somministrazione del pasto, autorizzato dal Dirigente scolastico (come previsto ai sensi dell'art. 39 CCNL del 31/08/1999; art. 21 CCNL comparto scuola 2006/2009 e art. 2 Decreto Ministro dell'Interno 16 maggio 1996), nonché a favore dei dipendenti comunali;
- l'operatore economico è tenuto ad osservare le indicazioni fornite con le Linee di indirizzo per la refezione scolastica della Regione Piemonte e della competenti autorità sanitarie locali in tema di menù-grammature da somministrare;
- nei documenti di gara saranno previsti, salvo più puntuali indicazioni stabilite dal responsabile del servizio:
  - prescrizioni e punteggi per garantire la qualità del servizio, la competenza professionale, l'organizzazione e l'adeguatezza aziendale (per salvaguardare le proprietà nutritive, le caratteristiche organolettiche e le qualità sensoriali dei cibi/alimenti, nonché indicazioni e obblighi per il riassorbimento dei lavoratori già adibiti al servizio di refezione del precedente appalto, in ossequio al C.C.N.L. applicabile nel settore della ristorazione collettiva, in armonia comunque con l'organizzazione aziendale dell'impresa;
  - aggiornamenti dell'indice ISTAT del costo offerto in sede di gara a decorrere dal secondo anno di vigenza contrattuale prendendo come riferimento l'indice FOI ordinario del mese di settembre con decorrenza dell'adeguamento dallo stesso mese;
  - criteri premiali nell'offerta tecnica dei seguenti elementi, in conformità alla specifiche tecniche premianti indicate nel DM Ambiente luglio 2011:
    - maggior quota percentuale di alimenti provenienti da produzione biologica;
    - destinazione del cibo non somministrato;
    - prossimità/vicinanza (minore distanza) fra centro di cottura e luogo di consumo (convenzionalmente sede Palazzo comunale) espressa in km;
    - modalità di gestione delle emergenze;
    - predisposizione di proposte progettuali migliorative dei refettori senza costo aggiuntivo a carico delle Amministrazioni comunali e finalizzate al miglioramento del servizio;
    - predisposizione di progetti di informazione agli utenti e di educazione alimentare e al consumo;
  - fornitura, a tutti gli utenti, in occasione di ricorrenze come il Natale, Pasqua, Carnevale di gadget o dolci o prodotti in tema con tali festività, prevedendo alternative specifiche per i casi riferiti ai bambini con dieta speciale;

- inserimento di prodotti da filiera corta (prodotti a KM 0), secondo stagionalità e reperibilità di mercato (in aggiunta alla produzione biologica e ai prodotti della tradizione agro-alimentare territoriale/regionale Igp e Dop) al fine di valorizzare le produzioni locali;
- predisposizione di un calendario annuale con l'indicazione del menu giornaliero della mensa scolastica, da distribuire all'inizio di ogni anno scolastico a tutti gli utenti del servizio.

Il servizio, assicurato a tutti gli utenti richiedenti con la corresponsione della tariffa, come quantificata con apposite deliberazioni di Giunta Comunale, comprenderà anche la prenotazione dei pasti, il ritiro dei buoni pasto degli utenti, la gestione dei dati relativi alle scuole servite.

Il servizio si svolgerà di regola in tutti i giorni feriali con esclusione del sabato, dei giorni festivi e di vacanza e prevedrà un pasto giornaliero a bambini, insegnanti e personale non docente (ATA) della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, che frequentano o espletano attività nel tempo pieno o tempo prolungato, nonché ai dipendenti comunali.

La Ditta aggiudicataria dovrà espletare il suddetto servizio con personale a suo carico, idoneo, munito dei requisiti soggettivi di legge e adeguato, numericamente, alle necessità dello stesso in base alla vigente normativa di legge. La cottura dei pasti avverrà presso il centro di cottura, adeguato a tutte le norme vigenti in materia, di cui la Ditta dovrà disporre unitamente ad ogni attrezzatura/apparecchiatura che serva ad assicurare il buon funzionamento del servizio, per il periodo relativo allo stesso, applicando il sistema di autocontrollo secondo il metodo HACCP.

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 normativa in materia (DPR 327/1980).

I prodotti alimentari che l'appaltatore dovrà impiegare, dovranno essere di prima qualità e scelta e dovrà essere garantita la maggiore genuinità e freschezza degli stessi, nonché diminuito l'impatto ambientale nell'espletamento del servizio tramite la valorizzazione dell'utilizzo dei prodotti della filiera corta. La Ditta aggiudicataria dovrà fornire almeno prodotti biologici, DOP, IGP e tradizionali nella misura minima indicata nel D.M. Ambiente 25 luglio 2011 e, comunque, nella misura aggiuntiva offerta in sede di gara.

L'appaltatore avrà l'obbligo di adottare, nell'esecuzione del servizio, tutte le misure e le cautele che risultino necessarie, in base alla particolarità del lavoro, all'esperienza, alla tecnica, nonché alle prescrizioni contenute nel D.Lgs. n. 81/2008 e successive normative di settore, a garantire la vita e l'incolumità psicofisica dei soggetti incaricati, a qualsiasi titolo, di svolgere le prestazioni contrattuali, nonché dei terzi, attraverso l'eliminazione, o quantomeno la riduzione, dei rischi di infortunio o di inquinamento.

L'appaltatore ha l'obbligo di adottare, nell'esecuzione del servizio, tutte le misure e le cautele che risultino necessarie, in base alla particolarità del lavoro, all'esperienza, alla tecnica, nonché alle prescrizioni contenute nel D.Lgs. n. 81/2008.

Sono a totale carico dell'Appaltatore i risarcimenti degli eventuali danni a terzi connessi all'esercizio del servizio, così come ogni responsabilità civile e penale.

Restano invece in capo al Comune le funzioni amministrative quali:

- la determinazione delle tariffe del servizio di refezione scolastica;
- la gestione delle iscrizioni e la gestione della riscossione dei pagamenti da parte degli utenti.

Le suddette condizioni sono ritenute imprescindibili per assicurare qualità e sicurezza nella fornitura del servizio. Sotto l'altro profilo dell'accessibilità economica e della non discriminazione si ricorda la particolare attenzione del Comune per la tutela delle fasce deboli testimoniata dalla disciplina delle tariffe stabilite per l'accesso al servizio.

Queste infatti, ai sensi di quanto previsto nel Regolamento Comunale per gli interventi e le prestazioni di servizi in campo sociale, approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 3 del 10.01.2002 e successive modificazioni, sono graduate sulla base delle situazioni economiche equivalenti (ISEE) In particolare i residenti in Rosta, fruitori del servizio di mensa scolastica,

possono presentare richieste di esenzione o riduzione dal pagamento della relativa tariffa, come risulta dal seguente prospetto:

<b>I.S.E.E.</b>	<b>1° figlio</b>	<b>2° figlio</b>	<b>Dal 3° figlio</b>
<b>Fino a €. 7.000,00</b>	<b>Esenzione 100%</b>	<b>Esenzione 100%</b>	<b>Esenzione 100%</b>
<b>Fino a €. 9.000,00</b>	<b>Riduzione 50%</b>	<b>Esenzione 100%</b>	<b>Esenzione 100%</b>
<b>Fino a €. 11.000,00</b>	<b>Pagante</b>	<b>Riduzione 50%</b>	<b>Riduzione 50%</b>
<b>Fino a €. 13.000,00</b>	<b>Pagante</b>	<b>Pagante</b>	<b>Riduzione 50%</b>

Inoltre il suddetto regolamento prevede che i soggetti portatori di handicap grave usufruiscano dell'esenzione dal versamento della tariffa della mensa scolastica.

A fronte del servizio prestato, il Comune di Rosta corrisponderà all'Appaltatore il corrispettivo a pasto di cui all'offerta presentata, che a seguito di gara pubblica sopra soglia europea, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità previsti dall'art. 30 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. sarà quella più conveniente che il mercato avrà espresso al momento della gara.

Rosta, 9 febbraio 2022



IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO  
AMMINISTRATIVO/SEGRETERIA GENERALE

Dott.ssa Caterina PREVER LOIRI

*Prever Lu Loiri*