



COMUNE DI CAVA MANARA

Via Luciano Manara n. 7 – 27051 CAVA MANARA (PV)

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLA SCELTA DELLA MODALITÀ DI GESTIONE

art. 14, commi 2 e 3, del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201

Servizio di ristorazione scolastica – Comune di Cava Manara

La presente relazione è redatta ai fini della motivazione della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale di rilevanza economica avente ad oggetto la refezione scolastica del Comune di Cava Manara, in vista dell'avvio della nuova procedura di affidamento.

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di ristorazione scolastica per Scuola dell'Infanzia e Primaria del Comune di Cava Manara
Importo dell'affidamento	Valore stimato complessivo dell'affidamento pari a euro 1.520.426,27 oltre IVA, comprensivo dell'importo per il periodo base di 3 anni (euro 760.213,13) e dell'opzione di proroga per ulteriori 3 anni (euro 760.213,13)
Ente affidante	Comune di Cava Manara (PV).
Tipo di affidamento	Appalto di servizi.
Modalità di affidamento	Affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 201/2022 e del D.Lgs. 36/2023.
Superamento soglia europea	Sì, secondo le regole del Codice dei contratti pubblici.
Durata dell'affidamento	3 anni scolastici, con opzione di proroga per ulteriori 3 anni scolastici e previsione della proroga tecnica strettamente necessaria alla conclusione della nuova procedura
Territorio e popolazione	Territorio del Comune di Cava Manara. Utenza stimata sulla

interessata	base del calcolo allegato: n. 42.830 pasti annui complessivi (n. 26.327 scuola primaria e n. 16.503 scuola dell'infanzia), per un totale di n. 128.490 pasti nel triennio.
Soggetto responsabile della compilazione	Federico Moro – Responsabile del Servizio Affari Generali, Cultura, Scuole e Servizi Sociali del Comune di Cava Manara

SEZIONE A – CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

A.1 – Contesto giuridico

Il servizio di refezione scolastica costituisce un servizio strumentale all'effettività del diritto allo studio e, sotto il profilo organizzativo, integra un servizio pubblico locale di rilevanza economica, in quanto si tratta di attività resa in favore di una collettività determinata, organizzata dall'ente locale, pur nel perseguimento di finalità sociali ed educative.

La presente relazione è redatta in applicazione dell'art. 14, comma 3, del D.Lgs. 201/2022, secondo cui, prima dell'avvio della procedura di affidamento, l'ente deve dar conto degli esiti della valutazione comparativa tra le diverse modalità di gestione, evidenziando le ragioni della forma di affidamento prescelta, la sussistenza dei requisiti richiesti dal diritto dell'Unione europea e gli obblighi di servizio pubblico gravanti sul gestore.

Rilevano inoltre, per la disciplina del servizio e della procedura di gara, il D.Lgs. 36/2023, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di appalto di servizi, di calcolo del valore stimato del contratto, di proroga tecnica, di revisione prezzi, di costo della manodopera, nonché la normativa di settore in materia di ristorazione scolastica, sicurezza alimentare, igiene degli alimenti, diritto allo studio, inclusione degli alunni con esigenze dietetiche particolari e tutela della salute.

Sotto il profilo ambientale, il servizio dovrà essere conforme ai Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari di cui al D.M. 10 marzo 2020, da recepirsi nella lex specialis e nel capitolato, con particolare riguardo alla qualità delle derrate, alla prevenzione degli sprechi, alla gestione dei rifiuti, ai materiali a contatto con gli alimenti e alla formazione del personale.

A.2 – Indicatori di riferimento e schemi di atto

Nella predisposizione degli atti di gara, il Comune terrà conto degli indicatori di qualità effettivamente pertinenti al servizio di refezione scolastica, avuto riguardo alla regolarità della somministrazione, al rispetto delle grammature e dei menù approvati, alla gestione delle diete speciali, al gradimento dell'utenza, al controllo degli sprechi, ai tempi di erogazione del servizio, alla continuità del servizio stesso e alla conformità ai CAM.

In assenza, per gli specifici profili del servizio, di parametri univoci immediatamente sostitutivi della valutazione dell'ente, la misurazione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità sarà effettuata attraverso il capitolato speciale, il contratto di servizio, i controlli del Comune, gli eventuali verbali

della commissione mensa, gli esiti delle verifiche igienico-sanitarie e i dati economici desumibili dalla gestione storica e dalla nuova base di gara.

SEZIONE B – DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

B.1 – Caratteristiche del servizio

Il servizio ha ad oggetto la preparazione, fornitura e somministrazione dei pasti destinati agli alunni della scuola dell'infanzia e della scuola primaria del Comune di Cava Manara, nonché agli alunni della scuola d'infanzia frequentanti il centro estivo e al personale scolastico avente diritto al pasto, secondo il calendario scolastico e le effettive presenze rilevate.

Rientrano nel perimetro dell'appalto, secondo quanto sarà dettagliato nel capitolato, tutte le prestazioni strettamente necessarie al regolare svolgimento del servizio, ivi comprese l'approvvigionamento delle derrate, la preparazione dei pasti, la distribuzione, il riordino, le pulizie connesse al servizio, la gestione delle diete speciali, il rispetto delle prescrizioni igienico-sanitarie, la tracciabilità e le misure organizzative idonee a garantire continuità, sicurezza e qualità del pasto.

L'assetto gestionale attualmente in essere è già basato sull'esternalizzazione mediante appalto di servizi. Il nuovo affidamento, pertanto, non introduce un diverso modello organizzativo, ma richiede comunque, ai sensi del D.Lgs. 201/2022, una rinnovata valutazione motivata della modalità di gestione prima dell'avvio della gara.

Quadro economico di riferimento

Voce	Quantità/periodo	Importo unitario	Importo complessivo
Periodo base	128.490 pasti nel triennio	€ 5,917 a pasto	€ 760.213,13
Proroga opzionale	128.490 pasti nel triennio	€ 5,917 a pasto	€ 760.213,13
Valore stimato complessivo	—	—	€ 1.520.426,27

B.2 – Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

Il servizio di refezione scolastica presenta evidenti profili di interesse generale, in quanto assicura un supporto essenziale alla frequenza scolastica, all'organizzazione dei tempi di vita e di lavoro delle famiglie e alla realizzazione di un corretto percorso educativo e nutrizionale degli alunni.

Gli obblighi di servizio pubblico che gravano sul gestore riguardano, in particolare, la continuità del servizio per tutta la durata dell'affidamento, l'universalità dell'accesso per gli utenti ammessi al servizio, l'eguaglianza di trattamento, il rispetto dei menù e delle tabelle dietetiche approvate, l'erogazione delle diete speciali per motivi sanitari, etico-religiosi o culturali, la sicurezza alimentare,

il rispetto degli standard qualitativi e ambientali, nonché la collaborazione con l'amministrazione comunale e con le istituzioni scolastiche.

Nel caso di specie, il rapporto contrattuale è configurato come appalto di servizi. Il corrispettivo dell'appaltatore è dunque rappresentato dal prezzo pagato dalla stazione appaltante in relazione ai pasti effettivamente erogati; non si è in presenza di una compensazione di servizio pubblico in senso tecnico propria dei servizi di interesse economico generale affidati fuori mercato, né di una misura selettiva idonea, di per sé, a integrare un aiuto di Stato, in quanto l'operatore è selezionato con procedura concorrenziale e remunerato secondo il sinallagma contrattuale.

SEZIONE C – MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C.1 – Specificazione della modalità di affidamento prescelta

La modalità di gestione prescelta è l'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, nella forma dell'appalto di servizi. L'opzione si colloca pienamente entro il perimetro dell'art. 14, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 201/2022 e consente all'ente di individuare il contraente nel rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza, parità di trattamento, risultato e fiducia.

C.2 – Sussistenza dei requisiti europei e nazionali

La scelta dell'appalto di servizi è conforme ai principi del diritto dell'Unione europea in materia di concorrenza e apertura del mercato, poiché l'individuazione del gestore avviene mediante confronto competitivo tra operatori economici, con predeterminazione dei requisiti di partecipazione, dei criteri di aggiudicazione e delle condizioni di esecuzione.

Il ricorso al mercato risulta coerente con la natura del servizio e con la presenza di operatori economici strutturati e qualificati nel settore della ristorazione scolastica. Esso consente di valorizzare la capacità organizzativa e professionale degli operatori, mantenendo tuttavia in capo al Comune i poteri di programmazione, regolazione, controllo, determinazione delle tariffe agli utenti e verifica del rispetto degli obblighi contrattuali.

Non ricorrono, alla luce degli elementi attualmente disponibili, ragioni tali da rendere preferibile l'affidamento in house o il ricorso a una società mista, tenuto conto della dimensione organizzativa dell'ente, della tipologia del servizio, della necessità di garantire un confronto concorrenziale e della maggiore linearità amministrativa dell'appalto di servizi.

SEZIONE D – MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

D.1 – Risultati attesi

La modalità di gestione prescelta è orientata al perseguimento congiunto di qualità del servizio, sostenibilità economica e controllo pubblico. Attraverso l'appalto, il Comune può definire in modo puntuale le caratteristiche del servizio, gli standard prestazionali, i requisiti delle derrate, gli obblighi del personale, le modalità di controllo, le penali e i correttivi contrattuali, senza trasferire sul gestore il rischio operativo tipico della concessione.

Sotto il profilo della finanza pubblica, l'appalto consente una programmazione della spesa più lineare e prevedibile, con corrispettivi ancorati ai pasti effettivamente erogati e con una base economica definita ex ante. Sotto il profilo della qualità, esso permette all'ente di presidiare in modo diretto il servizio, mantenendo un elevato livello di regolazione e di vigilanza. Sotto il profilo dei costi per l'utenza, esso consente al Comune di continuare a governare le tariffe in coerenza con le proprie politiche sociali e con gli equilibri di bilancio.

D.2 – Comparazione con opzioni alternative

La principale alternativa astrattamente praticabile rispetto all'appalto è la concessione di servizi. Tuttavia, nel caso della refezione scolastica comunale, la concessione presenta maggiori elementi di criticità. In tale modello, infatti, il gestore dovrebbe essere remunerato in misura significativa mediante il diritto di sfruttare economicamente il servizio, assumendo il rischio operativo. Ciò mal si concilia con un servizio fortemente regolato dall'ente pubblico, con tariffe all'utenza generalmente determinate o fortemente condizionate dal Comune e con una finalità spiccatamente sociale ed educativa.

L'appalto di servizi, invece, si presenta come la soluzione più coerente con la struttura effettiva del servizio: l'amministrazione conserva il governo delle condizioni di erogazione, definisce standard e controlli, sostiene direttamente il costo del servizio nei limiti programmati e può imporre con maggior efficacia obblighi di qualità, di inclusione, di continuità e di sostenibilità ambientale.

Quanto alla gestione diretta o in economia, essa non appare ragionevole né conveniente in relazione alla struttura del Comune, alla necessità di disporre di personale specializzato, all'organizzazione del servizio, agli adempimenti igienico-sanitari, alla complessità gestionale della ristorazione scolastica e al rischio di maggiori costi indiretti e rigidità organizzative per l'ente. Analoghe considerazioni valgono, allo stato, per la costituzione o l'utilizzo di un organismo in house o di una società mista, soluzioni che richiederebbero presupposti organizzativi e valutazioni ulteriori non giustificati dalla dimensione del servizio e dell'ente.

D.3 – Esperienza della gestione precedente

L'esperienza della gestione precedente costituisce un elemento rilevante della presente valutazione, come richiesto dall'art. 14, comma 2, del D.Lgs. 201/2022. Il servizio è stato infatti gestito mediante appalto di servizi e tale modello ha consentito al Comune di assicurare continuità nell'erogazione, mantenendo il controllo pubblico sui profili essenziali del servizio e senza dover sostenere una gestione diretta particolarmente onerosa sul piano organizzativo.

Il costo attuale del pasto, pari a euro 4,61 oltre IVA, rappresenta il dato storico di partenza. La nuova base di gara, determinata in euro 5,917 a pasto oltre IVA, evidenzia un incremento di euro 1,307 a pasto. Tale incremento appare ragionevole e motivato sia dall'andamento generale dei costi del settore, sia dall'esigenza di predisporre una base d'asta realistica, capace di attrarre offerte serie e sostenibili, evitando fenomeni di sottostima suscettibili di riflettersi negativamente sulla qualità del servizio o sull'equilibrio contrattuale.

La differenza tra costo storico e nuova base di gara non integra, dunque, un aggravio immotivato, ma costituisce espressione di una valutazione prudentiale e coerente con l'attuale contesto di mercato, con la necessità di garantire qualità delle derrate, tenuta della filiera, rispetto del costo del lavoro, applicazione dei CAM e corretta esecuzione del contratto.

Parametro	Gestione precedente	Nuovo affidamento	Valutazione
Costo unitario del pasto	€ 4,61 oltre IVA	€ 5,917 oltre IVA	Incremento prudentiale e motivato
Modello gestionale	Appalto di servizi	Appalto di servizi	Confermato per continuità e controllo
Controllo del Comune	Elevato	Elevato	Elemento da preservare

D.4 – Analisi e motivazioni della durata del contratto

La durata del contratto è individuata in 3 anni scolastici, con opzione di proroga per ulteriori 3 anni scolastici, in quanto tale arco temporale appare congruo rispetto alla natura del servizio, alla necessità di assicurare stabilità organizzativa, alla possibilità per l'operatore economico di ammortizzare i costi di avvio, alla continuità del servizio scolastico e all'esigenza dell'ente di mantenere, comunque, una ragionevole periodicità del confronto concorrenziale.

La previsione dell'opzione di proroga non altera la natura dell'affidamento, ma consente all'amministrazione, ove sussistano i presupposti e nel rispetto delle condizioni predeterminate negli atti di gara, di proseguire il rapporto senza soluzione di continuità, valorizzando l'eventuale buon esito della gestione. La proroga tecnica, limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione della nuova procedura, è prevista in via eccezionale e strumentale alla continuità del servizio, senza poter costituire un ordinario strumento di protrazione del rapporto.

SEZIONE E – STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ

E.1 – Piano economico-finanziario

Trattandosi di appalto di servizi e non di concessione o di servizio a rete, non si rende necessario un piano economico-finanziario asseverato nei termini previsti dall'art. 14, comma 4, del D.Lgs. 201/2022 per le fattispecie ivi considerate. Resta comunque ferma la necessità di un'adeguata istruttoria economica a supporto della base di gara, fondata sul numero presunto dei pasti, sul prezzo unitario posto a base d'asta, sui costi della sicurezza da interferenze e sui costi della manodopera indicati dall'ente.

Dalla documentazione di calcolo risultano, in particolare, un costo della sicurezza da interferenze pari a euro 642,45 e un costo della manodopera pari a euro 355.807,20, dati che dovranno trovare

coerente rappresentazione negli atti di gara e nella determinazione a contrarre, in conformità alla disciplina del Codice dei contratti pubblici.

E.2 – Monitoraggio

Il contratto dovrà prevedere un sistema strutturato di monitoraggio dell'esecuzione, articolato almeno nelle seguenti direttrici: verifica della regolarità del servizio; controlli sulla qualità delle derrate e sulla conformità dei pasti; vigilanza sulle modalità di preparazione e somministrazione; gestione dei reclami e delle non conformità; controlli sul rispetto dei CAM; verifica del personale impiegato e del rispetto degli obblighi contrattuali e di legge.

Il Comune manterrà un ruolo centrale di direzione e controllo, anche attraverso il RUP, il DEC, gli uffici competenti e gli eventuali organismi di partecipazione dell'utenza, quali la commissione mensa. Gli esiti del monitoraggio potranno tradursi nell'applicazione di penali, in prescrizioni correttive, in contestazioni formali o negli altri rimedi previsti dal contratto.

Costituiranno indicatori essenziali di performance: la continuità del servizio senza interruzioni non giustificate; il rispetto dei menù e delle diete; l'assenza o riduzione delle non conformità; il livello di gradimento dell'utenza; il contenimento degli sprechi; la puntualità e la qualità complessiva dell'erogazione.

CONCLUSIONI

Alla luce del quadro normativo richiamato, delle caratteristiche del servizio, dell'esperienza della gestione precedente, del confronto con le alternative astrattamente praticabili e dell'istruttoria economica svolta, si ritiene che la modalità di gestione maggiormente idonea per il servizio di refezione scolastica del Comune di Cava Manara sia l'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica nella forma dell'appalto di servizi.

Tale soluzione appare la più coerente con i principi di efficacia, efficienza, economicità, qualità del servizio, tutela dell'utenza, sostenibilità finanziaria e controllo pubblico, consentendo all'ente di governare in modo diretto gli standard prestazionali e le politiche tariffarie, pur ricorrendo alle competenze organizzative e professionali del mercato.

Si dà pertanto atto che sussistono le ragioni di fatto e di diritto per procedere all'affidamento del servizio secondo la modalità sopra indicata, nei termini che saranno definiti negli atti di gara e nella determinazione a contrarre.

Il Responsabile del servizio

Dott. Federico Moro