

**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 comma 20)**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio Ristorazione Scolastica
Ente affidante	Comune della Spezia
Tipo di affidamento (appalto/concessione/contratto di servizio)	Project Finance su iniziativa privata ex art. 183 comma 15 del D.Lgs. 50/2016 in relazione alle costruzione e gestione di un centro pasti nel Comune della Spezia
Modalità di affidamento (gara/in house/società mista; se normativa speciale indicare il testo di legge di riferimento)	Gara ad evidenza pubblica relativa a Project Finance su iniziativa privata ex art. 183 comma 15 del D.Lgs. 50/2016 - Il criterio di valutazione da adottare sarà quello della offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'articolo 95, comma 3, lettera a) del D.Lgs. 50/2016
Durata del contratto	Periodo di concessione pari a 17 anni e 4 mesi. Lo studio di fattibilità/progetto presentato prevede la realizzazione di un nuovo centro cottura in area di proprietà comunale in via delle Pianazze, località Melara, concesso in uso per il periodo necessario alla realizzazione e gestione del citato centro (17 anni e quattro mesi). Al termine di tale periodo quanto realizzato rientrerà nella piena disponibilità dell'Ente senza il pagamento di alcun valore residuo, in buono stato di manutenzione e conservazione.
Nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20)	Si
Servizio già affidato (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 21)	
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune della Spezia

**SOGGETTO RESPONSABILE DELLA
COMPILAZIONE**

Nominativo	Dott. Massimiliano Curletto
Ente di riferimento	Comune della Spezia
Area/servizio	Servizi Educativi
Telefono	0187 727713
Email	massimiliano.curletto@comune.sp.it
Data di redazione	02/10/2018

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La normativa scolastica pone a carico degli Enti Locali, nel quadro delle competenze di cui al D.P.R. 616/77 ed al successivo D.Lgs. 112/98, gli interventi di assistenza scolastica propedeutici alla piena realizzazione del diritto allo studio.

Il quadro normativo degli interventi in materia di istruzione è definito a livello regionale dalla L. R. n. 15/2006, che disciplina la rete di azioni volte a garantire l'accesso e il sostegno per il compimento del percorso educativo e formativo, ed in particolare dall'art. 5 in materia di servizi scolastici di competenza dei Comuni.

Il servizio di ristorazione scolastica, nel quadro delle sopracitate competenze istituzionali, è diretto a garantire la fruizione del pasto agli alunni che frequentano i servizi educativi comunali di nido e scuola dell'infanzia e le scuole statali dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado su modelli orari che includono la fascia pomeridiana.

La presente relazione intende ottemperare a quanto previsto dall'art. 34, comma 20, della Legge 17/12/2012 n. 221 (Legge di conversione con modificazioni del Decreto Legge n. 179 del 18/10/2012, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"), che prevede 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* ». Nello specifico la relazione ex art. 34 intende illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento all'affidamento della gestione del servizio di ristorazione scolastica.

PRINCIPALI DISPOSIZIONI COMUNITARIE E NAZIONALI SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

- ▶ Libro Verde sui servizi di interesse economico generale - COM (2003) 270
- ▶ Principio di concorrenza (richiamato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012) - Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 106

ORGANIZZAZIONE E AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA (NORMATIVA NAZIONALE TRASVERSALE)

- ▶ Codice dei contratti pubblici - Decreto Legislativo 18 aprile 2016 n. 50
- ▶ Linee Guida ANAC
- ▶ Funzioni fondamentali dei Comuni - Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78, art. 14 comma 27
- ▶ Gestione delle reti ed erogazione dei SPL di rilevanza economica - Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo Unico Enti Locali) art. 113
- ▶ Norme in materia di società e organismi partecipati da amministrazioni locali - Legge 27 dicembre 2013 n. 147, art. 1 commi 550 e ss
- ▶ Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica - D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (come modificato dal D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100).

NORMATIVA NAZIONALE SETTORIALE

- ▶ Legge 3 febbraio 2006 n. 27 “Norme in materia di scuole non statali”;
- ▶ Legge 13 luglio 2015 n.107 “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”;

NORMATIVA REGIONALE

- ▶ Legge Regionale 8 giugno 2006 n. 15 “norme ed interventi in materia di diritto all’istruzione e alla formazione”;
- ▶ Legge Regionale 11 maggio 2009 n.18 “Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento”.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il servizio di ristorazione scolastica è diretto a garantire la fruizione del pasto agli alunni che frequentano i servizi educativi comunali di nido e scuola dell'infanzia e le scuole statali dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado su modelli orari che includono la fascia pomeridiana.

ORGANIZZAZIONE ATTUALE

Il servizio di ristorazione scolastica risulta attualmente affidato in appalto alla R.T.I. composta da C.I.R. Food società cooperativa a r.l. di Reggio Emilia e da Cora's s.r.l. della Spezia. Il contratto di servizio aggiudicato al sopracitato R.T.I. è stato prorogato, con successivi atti amministrativi, nelle more dell'iter amministrativo aperto dalla presentazione della proposta di finanza di progetto, e risulta attualmente in scadenza il prossimo 31 dicembre 2018.

La produzione dei pasti per il servizio ristorazione scolastica avviene attualmente all'interno di due centri cottura situati all'interno di due plessi scolastici, come di seguito specificato.

Gli attuali Centri pasto, sono situati all'interno dei plessi del 2 Giugno e della Pianta e sono nati, in origine, per la produzione dei pasti relativi alle scuole ospitanti. Solo in una fase successiva le capacità produttive di tali centri sono state ampliate al fine di soddisfare le mutate esigenze della domanda crescente dei servizi di ristorazione.

Il Centro cottura della Pianta misura circa 150 metri quadri e la sua capacità produttiva teorica dovrebbe attestarsi ad un numero massimo di circa 600 pasti giornalieri, mentre la sua attuale effettiva produzione si avvicina a circa 1.000 pasti giornalieri.

Il Centro cottura del 2 giugno misura circa 300 metri quadri e la sua capacità produttiva teorica dovrebbe attestarsi ad un numero massimo di circa 1.200 pasti giornalieri mentre la sua attuale effettiva produzione si avvicina a circa 2.000 pasti giornalieri.

Le citate produttività teoriche rappresentano *standard* applicati, seppur non normativamente sanciti, in sede di progettazione e realizzazione di centri cottura. Entrambi i centri cottura, data la loro ubicazione all'interno di plessi scolastici, non sono suscettibili di opere di evoluzione tali da superare gli oggettivi limiti strutturali, risultano quindi impossibili ampliamenti.

PROPOSTA GESTIONALE

In data 21/07/2016 è stata presentata all'Amministrazione Comunale dal raggruppamento temporaneo d'impresе composto da C.I.R. Food società cooperativa a r.l. di Reggio Emilia (impresa mandataria capogruppo), Cora'S società a r.l. della Spezia e da Hesperio Società consortile a r.l. della Spezia (impresе mandanti) la proposta di finanza di progetto per la realizzazione di un nuovo centro di produzione pasti e della relativa gestione in regime concessorio del servizio di ristorazione scolastica, ivi incluso il servizio afferente nei nidi e scuole di infanzia comunali, in questo caso all'interno dei singoli plessi locali cucine degli stessi, nel quadro della disciplina del partenariato pubblico privato disciplinato dagli artt. 179 e ss. del D. Lgs. n. 50/2016 e specificamente della finanza di progetto ad iniziativa privata di cui all'art. 183 comma 15.

Si è ritenuto compito ed interesse dell'Amministrazione la verifica di fattibilità e pubblica utilità della proposta, in ordine all'obiettivo di assicurare alla cittadinanza la miglior qualità dei servizi pubblici ed in particolare di quelli di ristorazione scolastica, diretti all'utenza più sensibile, in rapporto alla valutazione della allocazione dei due attuali centri di cottura (situati negli edifici di due scuole primarie) ed alla loro complessiva situazione di obsolescenza.

La proposta di cui sopra è stata esaminata dai competenti uffici comunali e, constatata la sua fattibilità complessiva di massima e l'utilità pubblica sia sotto il profilo dell'incremento della qualità del servizio, sia sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia della gestione, della sicurezza igienico sanitaria e delle misure ambientali, con propria nota prot. n. 104248 del 22 ottobre 2016 sono state richieste al R.T.I. proponente integrazioni e modifiche in merito a specifici contenuti tecnici afferenti la documentazione progettuale, il piano economico finanziario asseverato, la convenzione e il disciplinare gestionale della concessione di servizio al fine di definire una proposta di piena soddisfazione per l'Ente.

In data 11 novembre 2016 il R.T.I. proponente ha risposto all'invito dell'Amministrazione presentando le richieste integrazioni documentali. È stata quindi valutata la documentazione integrativa presentata come coerente e sufficiente alla prosecuzione dell'analisi della proposta.

A seguito dell'insediamento della nuova Giunta l'Amministrazione Comunale ha inteso riesaminare la proposta pervenuta al fine di farne propria la valutazione di pubblica utilità ed ha richiesto diverse integrazioni ed aggiornamenti della documentazione presentata.

In estrema sintesi, quale risultanza delle richieste ed integrazioni che si sono susseguite, **gli elementi rilevanti considerati irrinunciabili da parte della Amministrazione Comunale, e recepiti in sede di documentazione finale da parte del proponente sono stati i seguenti:**

- **Obbligo al reintegro da parte del concessionario delle dotazioni di macchinari, elettrodomestici, attrezzature, arredi e stoviglie sia delle dotazioni iniziali che in corso di concessione;**
- **Percentuale del 100% dei prodotti da agricoltura biologica per i prodotti per la prima infanzia;**
- **Sostanziale miglioramento nelle verifiche e prevenzione di contaminazione microbica prevedendosi, tra l'altro, lo spettro di analisi e ristretti i parametri di carica batterica;**
- **Migliori specificazioni su manutenzioni ordinarie e straordinarie di arredi ed attrezzature e periodicità con esplicitazione di responsabilità del concessionario in materia di manutenzione ordinaria e straordinaria dei locali ed anche delle attrezzature ed arredi;**
- **Raggiungimento di parametri più restrittivi riguardo ad analisi e cariche batteriche;**
- **Ridefinizione del Piano Economico e Finanziario in funzione di maggiori pasti con revisione della clausola finale di riscatto, azzerando ogni importo ed indennizzo per investimenti non ammortizzati al termine del periodo di concessione pari a 17 anni e 4 mesi;**
- **L'accentramento della produzione di tutti i pasti nel nuovo centro cottura.**

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Dato che la norma in materia fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

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".

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale".

In *primis*, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (ora articoli 107 e 108 della Sezione 2 rubricata "Aiuti concessi dagli Stati" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (dopo il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007)).

In *secundis*, si puntualizza che per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali.

Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale.

In sintesi, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente 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.

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 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).

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed 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.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

L'Amministrazione Comunale ritiene che la forma più adeguata per l'affidamento del servizio sia la gara ad evidenza pubblica, nel caso di specie relativa a Project Finance su iniziativa privata ex art. 183 comma 15 del D.Lgs. 50/2016. Il criterio di valutazione da adottare sarà quello della offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'articolo 95, comma 3, lettera a) del D.Lgs. 50/2016.

Gli elementi valutativi da considerare dovranno essere pressoché interamente afferenti il servizio di ristorazione scolastica e produzione pasti, data la prevalenza di tale aspetto. Rispetto alla valutazione complessiva dell'offerta il punteggio riservato all'offerta economica dovrà essere al massimo del 30%, conseguentemente dovendo essere al massimo del 70% quello afferente l'offerta tecnica.

Fra gli indicatori da valutare, nell'ambito dell'offerta tecnica dovranno essere almeno presenti i seguenti:

1. Modalità di approvvigionamento dei prodotti alimentari, incluse fra l'altro le modalità di selezione dei fornitori ecc.;
2. Processo produttivo e distributivo dei pasti, inclusi fra l'altro i piani di autocontrollo e formazione/erogazione diete speciali, le modalità di garanzia della continuità del servizio, la riduzione impatti ambientali ecc.;

3. Altri elementi afferenti il modello gestionale e l'organizzazione (organigrammi, funzionigrammi, piani formativi ecc.).

Saranno altresì da considerare e valutare aspetti migliorativi afferenti la qualità dei prodotti ed altri elementi qualitativi anche oltre agli standard minimi di legge o riguardanti linee guida di settore.

Nell'ambito della valutazione dell'offerta economica criterio prevalente, se non anche esclusivo, sarà la assegnazione di punteggio in relazione al ribasso sulle tariffe/costi di concessione, in esso potendosi sussumere elementi afferenti il miglioramento sia gestionale dei processi produttivi che realizzativi dell'opera, compenetrato con gli elementi qualitativi.

SEZIONE D

ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA

Lo studio di fattibilità/progetto preliminare presentato dal citato R.T.I. prevede la realizzazione di un nuovo centro cottura in area di proprietà comunale in via delle Pianazze località Melara censito al foglio 48 mappali 1778 e 1269, concesso in uso per il periodo necessario alla realizzazione e gestione del citato centro (17 anni e quattro mesi).

Al termine di tale periodo quanto realizzato rientrerà nella piena disponibilità dell'Ente senza il pagamento di alcun valore residuo, in buono stato di manutenzione e conservazione.

Il progetto prevede in estrema sintesi:

- realizzazione ex novo di un centro cottura disposto su due piani, rispettivamente il primo di 517 mq ed il secondo di 298 mq, per complessivi circa 815 mq ed area di sedime per circa 663 mq;
- il costo di realizzazione della struttura è quantificato in Euro 2.798.500, inclusi Euro 423.000,00 afferenti opere presso i refettori nei singoli plessi scolastici ed attrezzature per Euro 460.000,00;
- il costo direttamente afferente alla realizzazione del centro cottura è quindi di circa 1.919.500,00;

Con nota dei Lavori Pubblici del 27 maggio 2017, agli atti degli uffici, è stata espresso sostanziale giudizio di congruità dei costi di realizzazione del centro citato, in ragione del livello di progettazione, oltre a rilevare in sede di progettazione definitiva/esecutiva possibili aggiustamenti sulle opere. Gli uffici hanno altresì effettuato indagini di mercato afferenti le attrezzature, appurandone, pur nelle diversità di tipologie, una sostanziale congruità di costi.

Dalla documentazione presentata ed in particolare dallo Schema di Convenzione e dal Piano Economico Finanziario si rileva quanto segue:

- Il rischio di impresa, in funzione della natura di partenariato pubblico privato è in carico al proponente/concessionario, rafforzato dalla necessità da parte sua, di reperire sul mercato almeno 125.000 pasti annui, pari a circa il 19% per cento dei pasti complessivi previsti;
- Il costo unitario a pasto risulta incrementato, rispetto a quello attuale di Euro 0,2, pari quindi ad un incremento medio del 4%;

- Deve essere considerato che attualmente sono a carico dell'Ente costi afferenti utenze e consumi (stimabili in circa Euro 0,1 in ragione delle attrezzature ed orari di utilizzo dei centri cottura, non essendo disponibili costi dedicati), oltre ad ulteriori costi di manutenzione straordinaria che, in sede di nuovo affidamento e come indicato nella documentazione presentata risultano invece a carico del proponente/concessionario (le somme indicate nel PEF indicano Euro 78.000 annui, pari ad Euro 0,12 per ogni pasto, inclusi quelli da reperirsi sul mercato a carico del proponente/concessionario).

Nel suo complesso la costruzione e gestione di un nuovo centro cottura deve considerarsi ad impatto neutro con riferimento alle spese correnti ed in conto capitale del bilancio dell'Ente a fronte dei vantaggi qualitativi come sopra espressi e descritti.

A fronte dell'interesse pubblico dell'opera da realizzare, ove il Comune decidesse di effettuare direttamente il nuovo centro di cottura, sarebbe da considerare l'ammontare dell'investimento al lordo iva, in quanto costo per l'Ente (aliquota del 10% sul costo di realizzazione e del 22% sulle attrezzature ed arredi), per un totale quindi di circa Euro 3.130.000. L'accensione di un mutuo di pari importo (secondo le attuali condizioni di CDP per un mutuo con periodo simile di ammortamento rispetto alla prospettata durata della concessione, con tasso fisso del 3,06%), implicherebbe una rata annua di capitale più interesse, di circa Euro 260.000,00, con una incidenza unitaria a pasto (per circa 652.000 pasti annui, ossia quelli strettamente afferenti il servizio refezione scolastica per il Comune della Spezia previsti in 527.500 ed i pasti esterni previsti in 125.000) di Euro 0,4. A fronte di una tale incidenza unitaria risulta non percorribile, a fronte dell'interesse pubblico dell'opera, procedere alla realizzazione diretta da parte dell'Ente.