



# COMUNE DI NIBIONNO

## PROVINCIA DI LECCO

**RELAZIONE ISTRUTTORIA**  
**PER L’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO**  
**LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA “RISTORAZIONE SCOLASTICA”**  
**AA.SS. 2021/2022 - 2022/2023 - 2023/2024**  
**CON POSSIBILITÀ DI RINNOVO PER ULTERIORI TRE ANNI SCOLASTICI**  
**ex art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 e s.m.i.**

### **Premessa**

Presso il Comune di Nibionno è attivo il servizio di ristorazione scolastica nella scuola dell'infanzia di Cibrone e nella scuola primaria “Bruno Munari” di Nibionno. Il servizio comprende la fornitura, la preparazione, il trasporto, la distribuzione e lo scodellamento dei pasti ad alunni ed al personale avente diritto nonché la predisposizione e la successiva pulizia dei locali afferenti al servizio.

La presente relazione viene redatta in ossequio all'art. 34 comma 20 del dl 179/2012 e smi che testualmente recita *“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 e' 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”*.

### **Normativa**

Il quadro normativo in materia di servizi pubblici locali è molto disorganico tanto che si è in attesa dell'approvazione del decreto legislativo, in attuazione della legge delega n. 124/2015, che disciplini i servizi pubblici locali di interesse economico generale da intendersi come servizi erogati su un mercato dietro corrispettivo e che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni diverse in termini di accessibilità fisica ed economica , continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza. In tali servizi, definiti a livello europeo SIEG, rientra anche il servizio ristorazione scolastica che:

- è un servizio a domanda individuale ai sensi del DM 31 dicembre 1983 e ciò, per pacifica e prevalente giurisprudenza nazionale, sta a significare che l'ente locale non ha l'obbligo di istituirlo ed organizzarlo. Se però decide di farlo, è tenuto per legge, nel rispetto del principio di pareggio di bilancio:
  - a) in primo luogo, ad individuare il costo complessivo del servizio, includendo in tale computo sia i costi *“diretti”* effettivamente pagati per l'erogazione del servizio, sia quelli *“indiretti”* rappresentati dalle spese per il personale comunque adibito al servizio, anche ad orario parziale, compresi gli oneri riflessi, nonché dalle spese sostenute per l'acquisto di beni e servizi e per le manutenzioni ordinarie (art. 6, comma 4 D.L. 28 febbraio 1983 n. 55 e smi);

- b) in secondo luogo, a stabilire la misura percentuale di tale costo finanziabile con risorse comunali, e quindi, correlativamente, a stabilire la residua misura percentuale finanziabile mediante tariffe e contribuzioni a carico diretto dell'utenza (art. 6 comma 1 D.L. citato; art. 172 comma 1 lett. c) D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e smi);
- c) infine, a determinare le tariffe o i corrispettivi a carico degli utenti, anche in modo non generalizzato (art. 149, comma 8 D. Lgs. n. 267/2000 e smi);

- è servizio "pubblico locale" in quanto è direttamente rivolto alla collettività amministrata e non all'ente;
- ha "rilevanza economica" che va intesa sia come possibilità che dalla gestione del servizio si ricavi un profitto sia come contendibilità sul mercato del servizio stesso.

Le suddette definizioni non sono rinvenibili nel nostro ordinamento attuale ma sono di derivazione comunitaria e giurisprudenziale. In effetti, a livello di enti locali, il D.Lgs n. 267/2000 e smi all'art. 112 (Servizi pubblici locali) si limita a prevedere che "gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali" mentre all'art. 113 (Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) si limita a disciplinare le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali.

### **Modalità di affidamento prescelta**

Attualmente le modalità di organizzazione dei servizi pubblici, o meglio di scelta del soggetto gestore, sono le seguenti:

- 1) esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- 2) società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- 3) gestione diretta da parte dell'ente locale, cosiddetta gestione "*in house*", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti. In particolare la giurisprudenza comunitaria consente la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la "speciale missione" dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo "analogo" (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di "contenuto analogo" a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Per quanto concerne gli "appalti" e/o "concessioni" si tratta di ordinarie tipologie contrattuali di affidamento del servizio, che hanno trovato specifica regolamentazione nelle direttive del Parlamento europeo; in particolare la proposta di direttiva COM(2011)897 fonda detta distinzione sull'elemento essenziale di rischio operativo, che comprende il possibile mancato recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dal concessionario per realizzare i lavori o i servizi aggiudicati. A livello nazionale il D.Lgs. 50/2016 all'art. 3 - comma 1, lett. vv - ha recepito l'orientamento comunitario definendo

"concessione di servizi": *un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera II) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi.*

Per quanto riguarda la società mista pubblico-privata la gestione del servizio può essere affidata a società mista il cui socio sia scelto con procedura ad evidenza pubblica.

Ultimo modello di scelta del soggetto gestore è rappresentato dall'affidamento diretto *cd In house* che, ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. 50/2016, richiede il soddisfacimento di tutte e tre le condizioni sotto esposte:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Per quanto riguarda il Comune di Nibionno si è ritenuto che l'istituto più confacente per la gestione del servizio sia la concessione per i seguenti motivi:

- 1) trattandosi di un servizio reso a favore della collettività e non direttamente all'Amministrazione Comunale, come peraltro evidenziato dall'Anac nella deliberazione n. 47 del 2011, si verte in materia di concessione. L'alea ed il rischio inerente la gestione del servizio sono a carico del concessionario che renderà quindi il servizio di ristorazione non a favore dell'Amministrazione, bensì a favore della collettività indifferenziata degli utenti fruitori incamerando i relativi proventi. La remunerazione viene fatta da soggetti terzi con il pagamento delle tariffe;
- 2) nella concessione, a differenza dell'appalto, il rapporto dell'utenza è diretto con il concessionario e ciò appare il linea con i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, pur mantenendo il Comune delle prerogative nella determinazione del contenuto della concessione, nel controllo dell'esatto adempimento della stessa e nella determinazione delle tariffe;
- 3) in ogni caso la concessione, per il valore economico della stessa e per l'insussistenza di società pubbliche a cui conferire la gestione in house, appare lo strumento più idoneo per garantire direttamente il servizio all'utenza scolastica e indirettamente alle famiglie;
- 4) è da escludere per un piccolo Comune il ricorso al partenariato pubblico/privato in cui occorre bandire una gara con procedura ad evidenza pubblica che concerne sia la scelta di un socio privato che l'attribuzione a tale socio di specifici compiti operativi di gestione del servizio (cd gara a doppio oggetto) e che non appare coerente con il valore della concessione e con i principi di economicità e proporzionalità che presiedono l'affidamento dei contratti pubblici.

## **Contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale**

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico gli stessi si sostanziano nei requisiti specifici imposti al fornitore del servizio per garantire obiettivi di interesse pubblico e che risultano solitamente specificati nei capitolati che regolamentano l'erogazione del servizio da parte del gestore. Per quanto riguarda il "Principio della natura di Servizio Universale", anch'esso di derivazione comunitaria, per servizio universale si intende *"Un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile"*.

Il servizio di ristorazione scolastica, in quanto servizio pubblico locale, deve essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso a tutti gli utenti e a prezzi accessibili e, nel caso del Comune di Nibionno, che non dispone nella propria dotazione organica di figure professionali da poter adibire alla gestione del servizio, occorre avvalersi di un partner privato dotato di capacità organizzative e finanziarie per gestire tal siffatto servizio. Il servizio di ristorazione scolastica comprende la fornitura delle derrate alimentari, la preparazione dei pasti presso il centro di cottura sito nella scuola dell'infanzia di Cibrone, di proprietà comunale, la distribuzione dei pasti negli appositi refettori previo trasporto per gli alunni frequentanti la scuola primaria "Bruno Munari" di Nibionno, la predisposizione, la sanificazione e la successiva pulizia delle sale mensa, rispettando tutte le disposizioni in materia di prevenzione da contagio COVID-19 fino alla durata dell'emergenza sanitaria.

La concessione include, anche, la riscossione direttamente dagli utenti delle tariffe stabilite dalla Giunta Comunale e tale aspetto troverà puntuale disciplina nell'apposito capitolato. Sono, altresì, a carico del concessionario la fornitura di pentolame, attrezzature e piccoli elettrodomestici come meglio specificato nel capitolato. Il menù deve essere variato con periodicità stagionale e deve rispettare le indicazioni espresse nelle "Linee guida della Regione Lombardia per la ristorazione scolastica" e, relativamente agli apporti nutrizionali, quanto previsto dai "livelli di assunzione di riferimento di nutrienti ed energie (LARN)". Per il calcolo dei valori nutrizionali occorrerà fare riferimento alle "Tabelle di composizione degli alimenti (INRAN)". Al fine di tutelare la salute ed il benessere dell'utenza è previsto che siano impiegati alcuni prodotti, in particolare: pane fresco di giornata comune o integrale, pasta di semola di grano duro, olio extravergine di oliva per l'utilizzo a crudo e olio di oliva per l'utilizzo a cotto ed entrambi gli oli devono essere di spremitura a freddo, con olive di provenienza nazionale. E' vietato l'utilizzo di prodotti alimentari OGM. Per incentivare, poi, la fruizione della ristorazione scolastica, occorre privilegiare, in sede di valutazione dell'offerta per l'individuazione del concessionario alcuni fattori, quali: la graduale eliminazione dell'uso della plastica, i criteri ambientali minimi pertinenti di cui al Decreto del 10.03.2021: l'utilizzo di prodotti provenienti da agricoltura biologica, di prodotti di provenienza nazionale, di prodotti a km 0 che valorizzano le realtà produttive locali e riducono i troppi passaggi intermedi dietro i quali è più elevato il rischio di frodi e sofisticazioni, di prodotti DOP (denominazione di origine protetta) e IGP (indicazione geografica protetta). Il tutto si inquadra nella valenza della ristorazione, oltre che didattica ed aggregativa, anche educativa, dovendo necessariamente contribuire a favorire corretti comportamenti alimentari anche al fine di prevenire i disturbi correlati ad una scorretta alimentazione. Al fine, poi, di garantire l'appetibilità dei pasti, oltre a privilegiare l'utilizzo di determinati prodotti, a richiedere obbligatoriamente l'utilizzo di altri (pane fresco di giornata comune o integrale, pasta di semola di grano duro, olio extravergine di oliva per l'utilizzo a crudo e olio di oliva per l'utilizzo a cotto ed entrambi gli oli devono essere di spremitura a freddo, con olive di provenienza nazionale) o a vietarne

l'utilizzo, come nel caso di prodotti OGM, occorre che siano previsti degli standard di qualità relativamente alla temperatura per le pietanze da consumarsi calde o fredde e ai tempi di consegna dei pasti presso la scuola primaria "Bruno Munari" nonché le caratteristiche minime dei contenitori termici. L'Amministrazione Comunale, sempre nell'ottica di garantire migliori standard di qualità, mette a disposizione il centro di cottura presente nella scuola dell'Infanzia in modo tale che si riducano i tempi tra la preparazione dei pasti e la somministrazione agli alunni della scuola dell'Infanzia nonché i tempi di trasporto dei pasti destinati agli alunni della scuola primaria "Bruno Munari" di Nibionno. Non sono consentite interruzioni del servizio se non per sciopero o cause di forza maggiore a cui il concessionario dovrà far fronte, in accordo con il Comune, con la fornitura di pasti al sacco e, per garantire il servizio senza soluzione di continuità, occorre anche prevedere un impegno per la concessionaria a disporre di un centro di cottura d'emergenza.

In relazione all'emergenza Covid-19 il servizio potrà essere sospeso in qualsiasi momento ad insindacabile giudizio dell'Amministrazione Comunale senza nessuna possibilità di rivalsa o risarcimento in capo all'Amministrazione, ad eccezione della possibilità di applicazione di quanto previsto all'art. 107 del D. Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.

Il Comune, a fronte del servizio, determina annualmente le tariffe a carico dell'utenza differenziando le stesse in base alla situazione economica del nucleo familiare e accollandosi, per le fasce rientranti nelle tariffe agevolate, la relativa differenza. Questa politica, pertanto, si inquadra nel rispetto del principio di universalità in quanto consente a tutta l'utenza, a prescindere dalla situazione economica, di accedere al servizio così come la previsione di menù differenziati per quegli utenti che chiedono di seguire diete particolari per motivi di salute o di religione.

## **DURATA E IMPORTO DELLA CONCESSIONE**

La concessione riguarda gli AA.SS. 2021/2022 - 2022/2023 - 2023/2024 con la possibilità di rinnovo per ulteriori tre anni scolastici.

Il valore presunto della concessione è pari ad **€ 673.244,00.=** (euro seicentostantatremiladuecentoquarantaquattro/00) oltre eventuali oneri della sicurezza da rischi di interferenza non soggetti a ribasso, di cui:

- **€ 310.728,00.=** per gli AA.SS. 2020/2021 - 2021/2022 - 2022/2023, così suddiviso:
- € 289.608,00.= (euro duecentoottantanovemilaseicentotto/00) IVA esclusa, pari a € 4,40.= a pasto calcolato sulle proiezioni dei pasti per anno scolastico presunti in n. 21.940, di cui n. 8.640 per la scuola d'infanzia e n. 13.300 per la scuola primaria, per un totale complessivo nel periodo considerato, pari a n. 65.820
- € 21.120,00.= (euro ventunomilacentoventi/00) IVA esclusa costo pasto per personale avente diritto a carico del Comune, pari a € 4,40.= a pasto calcolato sulle proiezioni dei pasti per anno scolastico presunti in n. 1.600, di cui n. 1.000 per la scuola d'infanzia e n. 600 per la scuola primaria, per un totale complessivo nel periodo considerato, pari a n. 4.800
- **€ 310.728,00.=** per l'eventuale rinnovo di ulteriori tre anni scolastici;
- **€ 51.788,00.=** per l'eventuale proroga di 6 mesi.

Il Comune, a fronte della concessione, si assume alcuni oneri tra i quali quelli di versare un contributo per la differenza del costo del buono pasto nel caso di utenza a cui è applicata una tariffa inferiore al costo nominale del buono, nonché per gli insoluti

superiori ad € 3.000,00.= per ciascun anno scolastico della concessione e previa dimostrazione da parte del concessionario di aver esperito apposita attività di recupero. Nel caso in cui la tariffa fissata annualmente dal Comune per la fruizione del servizio di ristorazione sia inferiore al prezzo del buono pasto praticato dal concessionario, tale differenza verrà integrata dal Comune. Parimenti nel caso in cui la tariffa applicata agli utenti sia superiore al prezzo applicato dal concessionario, lo stesso dovrà versare la differenza al Comune.

Nibionno, 18.03.2021

IL RESPONSABILE AREA AFFARI GENERALI  
E SERVIZI ALLA CITTADINANZA  
Franca Torricelli

