

OGGETTO:	RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA (art. 34, comma 20, D.L. 18.10.2012 n. 179 convertito in legge 17.12.2012 n. 221)
-----------------	---

PREMESSE

In data 10.05.2016 si è costituita l’Unione Lombarda dei Comuni di Bellusco e Mezzago, con atto n. REP. 434 e con delibera di C.C. n. n. 12 del 16.12.2016 è stata approvata la Convenzione per cui le funzioni, i compiti e le attività, in ambito comunale, della funzione fondamentale relativa all’Istruzione sono state prese in capo dall’Ente Unione dei Comuni di Bellusco e Mezzago.

Il Servizio di Ristorazione scolastica per i Comuni dell'Unione Lombarda dei Comuni di Bellusco e Mezzago è stato affidato con procedura aperta per il periodo dal 01.03.2017 al 31.08.2021:

- per il Comune di Bellusco alla Ditta Pellegrini spa di Milano con un costo unitario per pasto di € 4,40, oltre iva dovuta, e salvo revisione prezzi;
- per il Comune di Mezzago alla Ditta Punto Ristorazione di Gorle (BG) con un costo unitario per pasto di € 4,37, oltre iva dovuta, e salvo revisione prezzi.

In ragione della sospensione dei servizi educativi per l’infanzia e delle attività didattiche in presenza nelle scuole di ogni ordine e grado a causa dell’emergenza da SARS-CoV-2/COVID-19, disposta con Ordinanza del Ministro della Salute d’intesa con il Presidente della Regione Lombardia del 23 febbraio 2020 e successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, il servizio è stato interrotto a partire dal 24.02.2020 ed è ripreso il 10.09.2020 per le scuole dell’infanzia ed il 28.09.2020 per la scuola primaria e secondaria; per tale motivo, la scadenza di entrambi i contratti è stata posticipata al 31.12.2021, con la conseguente necessità di intraprendere le procedure di affidamento del servizio, per entrambi i Comuni.

Con deliberazione del Consiglio n. 27 del 30.07.2021 l'Unione Lombarda dei Comuni di Bellusco e Mezzago ha disposto di modificare il Documento Unico di Programmazione, approvato con delibera di Consiglio dell'Unione Lombarda dei Comuni di Bellusco e Mezzago n. 11 del 30.03.2021, nella parte relativa agli obiettivi riferiti alla MISSIONE 04 ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO - PROGRAMMA 06 SERVIZI AUSILIARI ALL’ISTRUZIONE, annualità 2022, come segue: *“Obiettivo strategico - Verificare costantemente la migliore modalità di erogazione dei servizi (trasporto scolastico, asilo nido, servizio di pre e post scuola, mensa scolastica) attraverso strumenti di controllo e di gestione, per continuare a garantire alta qualità e sostenibilità nel tempo. Adottare le più opportune modalità di attuazione, concessioni o appalti, in considerazione delle indicazioni e delle priorità che ogni singola amministrazione comunale intende esprimere”*.

Si rende pertanto necessario fare il punto della situazione circa il servizio in questione, per poter impostare nella modalità ottimale la gestione del medesimo a partire dall'anno scolastico 2022/2023 (stante la possibile proroga in pendenza di procedura di affidamento).

INQUADRAMENTO NORMATIVO

L’art. 34, ai commi 20, del D.L. n. 179/2012 dispone: *“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 servizio di ristorazione scolastica si configura certamente quale servizio pubblico locale di rilevanza economica ed è pertanto necessario esaminare il quadro - normativo e concreto - che afferisce allo

svolgimento del servizio stesso, rispetto ad entrambi i Comuni dell'Unione Lombarda dei Comuni di Bellusco e Mezzago.

In base all'art. 1655 del Codice civile, l'appalto è *“il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di una opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro”*. L'istituto, per quanto concerne gli affidamenti attribuiti ad operatori economici da parte degli enti pubblici, è disciplinato dal Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i.

Altra forma di affidamento di un servizio è rappresentata dalla concessione di servizi, definita dal medesimo D. Lgs. 50/2016, all'articolo 3, comma 1, lettera vv): *“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 ll) 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”*.

Ciò premesso, nel caso della ristorazione scolastica l'operatore economico percepisce il corrispettivo dal committente, ossia dall'ente pubblico, ed il rischio consiste nella possibilità che il costo pattuito contrattualmente non sia sufficiente a compensare i costi; nella concessione, invece, tale rischio consiste nella gestione diretta del servizio da parte dell'operatore economico nei confronti degli utenti, ivi inclusa la riscossione del corrispettivo, stante che la misura delle tariffe relative al servizio è prefissata da parte dell'ente pubblico.

Attualmente il servizio per entrambi i Comuni viene gestito nella forma dell'appalto, come è avvenuto nell'affidamento precedente; pertanto, sono state stanziare nel bilancio somme da corrispondere alle rispettive ditte aggiudicatari per i pasti erogati e, al contempo, è stato chiesto agli iscritti al servizio il pagamento della tariffa decisa con delibera, con l'applicazione di queste ultime in base alle diverse fasce di reddito e l'esenzione per gli utenti in carico ai servizi sociali.

Per comprendere se questa modalità debba essere adottata anche per l'affidamento che partirà dal 01.01.2022 (oppure dalla data di inizio effettivo del nuovo servizio, stanti le possibili proroghe tecniche nelle more della procedura di gara), è necessario verificare l'andamento del servizio negli anni dal 2017 in poi.

ANALISI STORICA DEL SERVIZIO

Stante che le riduzioni in base all'ISEE e l'esenzione per i casi indicati dai servizi sociali rimane analoga in caso di appalto e di concessione, l'elemento significativo cui riferirsi è il dato economico.

Per quanto riguarda il Comune di Bellusco, non emerge un ammontare di insoluti particolarmente significativo rispetto al numero degli iscritti al servizio:

insoluto (differenza tra consumato e pagato)	Alunni iscritti al servizio dall'a.s. 2017/19 al 2020/21
€ 144.270,33	3.334

Per quanto riguarda il Comune di Mezzago, invece, si è evidenziato un fenomeno di forte insoluto in capo all'utenza finale nel corso degli ultimi anni, come emerge dal prospetto di seguito, che tiene conto del fatto che il numero di iscritti al servizio è di molto inferiore rispetto al Comune di Bellusco:

insoluto (differenza tra consumato e pagato)	Alunni iscritti al servizio dall'a.s. 2017/19 al 2020/21
€ 91.839,35	1.810

Va riportato comunque il dato degli insoluti per Mezzago a partire dall'anno 2015 fino al momento attuale, che ammonta a ben **168.924,86 €**.

Tale situazione, che è ormai consolidata e prescinde dalle sospensioni dell'attività scolastica causate dall'emergenza pandemica da Covid19 in quanto per tali periodi è stata variata anche la previsione di spesa, ha spinto ad una riflessione mirata ad individuare la migliore modalità di gestione del servizio per il Comune

di Mezzago. Allo scopo di tracciare un quadro oggettivo, è stata affidata alla D'Aries & Partners S.r.l. apposita indagine, la quale ha portato alla redazione di una relazione datata 08.07.2021, che si allega alla presente.

Premesso che sono a carico dell'impresa appaltatrice i costi relativi alle manutenzioni ordinarie degli impianti e di manutenzione ordinaria e straordinaria relativi alle attrezzature presenti nei plessi scolastici nonché le spese concernenti il monitoraggio della qualità del servizio, lo studio professionale suddetto si è concentrato sui costi e ricavi della mera erogazione pasti e quindi ha preso in esame i dati di interesse per l'analisi dell'economicità della gestione, ossia: n. pasti erogati dall'esercizio 2017 al 2021; Dettaglio del Mastro Spesa (Movimentazioni) del Servizio dall'esercizio 2017 al 2020; dati economici per i pasti erogati; dettaglio delle reversali dall'esercizio 2017 al 2021; dettaglio delle riduzioni di prezzo sulla tariffa applicata dall'esercizio 2017 al 2021.

I professionisti, dopo una ricostruzione dell'andamento economico del servizio, hanno affermato: *“Alla luce della ricostruzione dell'andamento economico del servizio con riferimento agli esercizi 2018-2021, è subito evidente che l'attuale gestione in appalto del servizio di ristorazione scolastica presenti delle forti criticità riferite al disallineamento tra il costo unitario per ciascun pasto erogato e il relativo ricavo medio conseguito”*.

Lo Studio, nel dettaglio, rileva che da una parte il costo pasto praticato dalla ditta Punto Ristorazione per il singolo pasto è congruo in rapporto al mercato per aggiudicazioni del medesimo servizio (supportando tale affermazione con un prospetto che riporta i prezzi applicati da parte di altre ditte che servono i rispettivi Comuni) mentre, dall'altra, l'ammontare delle tariffe applicate dal Comune all'utenza finale è addirittura superiore al costo unitario del pasto stesso e quindi, in astratto, esse dovrebbero essere sufficienti a coprire i costi del servizio.

Nel concreto, invece, i professionisti incaricati hanno constatato che, per l'esercizio 2019, l'incasso – pur tenuto conto delle tariffe agevolate ISEE - avrebbe dovuto corrispondere a circa € 300.000,00 mentre si è assestato sui € 217.167,44.

Il punto problematico che conduce a questo risultato viene individuato dallo Studio nella gestione degli insoluti ed infatti la considerazione finale si concentra sulla caratteristica principale del contratto di concessione, per la quale sono in capo al Concessionario l'attività di riscossione delle tariffe applicate, il controllo sulle iscrizioni degli utenti, il monitoraggio circa il corretto adempimento dei pagamenti da parte dell'utenza che usufruisce del servizio nonché la gestione degli insoluti.

È così che lo Studio professionale conclude indicando la via della concessione per l'affidamento del servizio, qualora il Comune dovesse soffrire di difficoltà nella gestione degli incassi ma soprattutto degli insoluti, che per la natura stessa del contratto ricadono nella responsabilità del Concessionario.

Di conseguenza, per come il servizio è strutturato e costruito, tutti gli adempimenti relativi alle ricariche del conto prepagato ed ai solleciti di pagamento sarebbero gestiti dalla ditta concessionaria, liberando così il Comune di Mezzago da tali incombenze.

Alla luce di quanto sopra, quindi, emerge come realisticamente opportuna la soluzione già illustrata da parte della D'Aries & Partners S.r.l., che porta a considerare l'affidamento del servizio di ristorazione scolastica tramite concessione, con conseguente trasferimento dell'attività di gestione degli insoluti in capo al concessionario (sempre tenuto conto che rimarrebbe a carico dell'ente l'ammontare relativo agli utenti seguiti dai Servizi sociali), come illustra l'art. 165, comma 1, del D. Lgs. 50/2016: *“(Rischio ed equilibrio economico-finanziario nelle concessioni) Nei contratti di concessione come definiti all'articolo 3, comma 1, lettere uu) e vv), la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato. Tali contratti comportano il trasferimento al concessionario del rischio operativo definito dall'articolo 3, comma 1, lettera zz) riferito alla possibilità che, in condizioni operative normali, le variazioni relative ai costi e ai ricavi oggetto della concessione incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario. Le variazioni devono essere, in ogni caso, in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario”*.

In sostanza, dunque, se per il Comune di Bellusco può anche configurarsi la continuità con la forma di gestione dell'appalto, per il Comune di Mezzago può dirsi percorribile la via della concessione; infatti, il sussistere di due diverse realtà richiede questa differenziazione ed in particolare la soluzione sopra descritta appare opportuna per il Comune di Mezzago, per garantire l'efficienza cui mirano le previsioni contenute nel DUP, sanando la situazione di sofferenza generata dagli insoluti.

Nel caso della concessione, essa dovrà essere debitamente impostata attraverso la redazione di un P.E.F. (ad opera di uno studio professionale specializzato) da fornire agli operatori economici interessati, anche tenendo conto dell'art. 165, comma 2, del D. Lgs. 50/2016, ai sensi del quale: *“L'equilibrio economico finanziario definito all'articolo 3, comma 1, lettera fff), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di cui al precedente comma 1. Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili. Il contributo, se funzionale al mantenimento dell'equilibrio economico finanziario, può essere riconosciuto mediante diritti di godimento su beni immobili nella disponibilità dell'amministrazione aggiudicatrice la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera affidata in concessione. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari”*.

Fondamentale, altresì, qualora si dovesse scegliere di affidare il servizio mediante concessione, sarà disciplinare aspetti quali l'ammontare del canone di concessione annuo a favore dell'Amministrazione Comunale, il pagamento di oneri relativi alle utenze, il caso in cui l'utenza non versi il prezzo pieno del pasto a seguito di riduzioni o esenzioni individuate nel piano tariffario dell'Ente locale, la possibilità per il concessionario di utilizzare il centro cottura per la preparazione di pasti per soggetti terzi dietro pagamento di *royalties*, la gestione degli insoluti.

Con riferimento particolare a tale ultimo aspetto, l'Amministrazione Comunale dovrà stabilire se trasferire al concessionario le prerogative proprie della pubblica amministrazione in materia di riscossione coattiva delle somme dovute dagli utenti morosi ed altresì determinare se gli insoluti saranno a carico del concessionario solo fino ad un determinato ammontare oppure per la loro totalità; anche per chiarire questi aspetti si appalesa come opportuna una indagine tecnico finanziaria (da commissionare ad apposito professionista) che possa approfondire questi dettagli, sulla base del quadro economico-finanziario esistente.

Tutto ciò illustrato, deve essere chiarito come ciascuna delle due singole amministrazioni dell'Unione potrà adottare le proprie risoluzioni in materia di affidamento del servizio di ristorazione scolastica, in accordo con quanto stabilito nel DUP come sopra emendato.

Per quanto riguarda il Comune di Bellusco, si ritiene che, qualora si decidesse nel senso di una continuità rispetto agli affidamenti precedenti tramite procedura di appalto, l'ente potrebbe esprimere la propria volontà anche usando lo strumento della delibera di Giunta.

Per quanto riguarda il Comune di Mezzago, qualora si volesse adottare lo schema della concessione è evidente la necessità di una delibera del Consiglio Comunale (quale organo direttamente rappresentativo della collettività), dal momento che si stabilirebbe una nuova forma di gestione ed altresì verrebbero fissati indirizzi relativi alle modalità ed ai vincoli della concessione, di tal modo ulteriormente dettagliando quanto stabilito dal Consiglio dell'Unione nel DUP, come del resto confermato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. T.A.R. Milano, 1 dicembre 2017, n. 2306).

Sempre a disposizione per ogni chiarimento, si porgono i più

Cordiali saluti.

La responsabile del Settore Istruzione
Dott.ssa Ilaria Ghirotti

Fare S.p.A.

Allegato: relazione D'Aries & Partners S.r.l.