



COMUNE DI POGGIORSINI
Settore I

Poggiorsini, 07 settembre 2016

RELAZIONE ISTRUTTORIA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA “REFEZIONE SCOLASTICA” ex art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Premessa.

Il Comune di Poggiorsini ha attivo il servizio pubblico di refezione scolastica nelle scuole presenti sul territorio comunale. Il servizio comprende la fornitura, la preparazione, la gestione del centro cottura concesso in uso dal Comune, la distribuzione e lo scodellamento dei pasti ad alunni ed insegnanti aventi diritto alla mensa della Scuola primaria e Scuola dell’Infanzia dell’Istituto comprensivo “S. Cirasole” del Comune di Poggiorsini, nonché la predisposizione e la successiva pulizia dei locali in cui si consumano i pasti.

Il servizio, è stato affidato alla Cooperativa sociale “RIVER”. Il contratto di servizio in essere scade il 31 maggio 2016.

Normativa

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 detta 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. n. 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 operare questa scelta dell'affidamento al mercato, in rapporto alla natura dei servizi affidati;
2. la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
3. 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.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che gli stessi si sostanziano nei requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico e 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) indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità) oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

Per quanto riguarda il servizio di refezione scolastica, trattasi di servizio pubblico locale ed in quanto tale deve essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso per tutti gli utenti e a prezzi accessibili. Ciò posto, si ritiene che 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 dei servizi in questione, in relazione alla necessità di acquisire un partner privato dotato delle capacità organizzativa e finanziaria sufficiente per acquisire in proprio la gestione del servizio pubblico.

Il servizio di refezione comprende la fornitura, la preparazione, la gestione del centro cottura concesso in uso dal Comune, la distribuzione e lo scodellamento dei pasti ad alunni ed insegnanti aventi diritto alla mensa della Scuola primaria e Scuola dell'Infanzia dell'Istituto comprensivo "S. Cirasole" del Comune di Poggiorsini, nonché la predisposizione e la successiva pulizia dei locali in cui si consumeranno i pasti.

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.

Il soggetto gestore espletterà tutte le attività di seguito riportate: il servizio di preparazione e porzionamento dei pasti della ristorazione comunale, prodotti presso il centro cottura di proprietà comunale sito nel medesimo Istituto comprensivo, nonché la pulizia e la sanificazione dei locali e delle attrezzature, il lavaggio delle stoviglie, secondo le modalità stabilite nel capitolato speciale. Al fine di garantire la definizione e il rispetto di procedure "sicure" e in grado di assicurare gli standard di qualità predefiniti di tutto il processo di refezione scolastica, gli obblighi del soggetto gestore comprendono anche quello di essere in possesso della certificazione UNI EN ISO 9001:2008.

Il centro di cottura unitamente alle attrezzature dovranno essere mantenuti in perfetto stato di funzionamento e riconsegnati nelle medesime condizioni in cui sono stati affidati. Il menù deve essere quello specificato nel Piano alimentare allegato al capitolato speciale di appalto.

I prodotti alimentari che l'appaltatore dovrà impiegare, dovranno essere di qualità e possedere le caratteristiche merceologiche previste nel Piano alimentare allegato al capitolato di gara. Dovranno essere forniti prodotti biologici, a lotta integrata, DOP, IGP e tradizionali, prodotti a filiera corta locale, prodotti del commercio equosolidale secondo le modalità previste nel capitolato di gara. I pasti dovranno essere distribuiti presso le scuole agli utenti del servizio nell'orario previsto dall'organizzazione scolastica dei singoli plessi di tutti i giorni in cui la scuola è aperta, ad esclusione del sabato. Dovrà essere fornito il materiale necessario per il consumo del pasto. Per ridurre i rifiuti ed educare i bambini a consumi più responsabili, il consumo del pasto viene garantito agli alunni attraverso l'impiego di stoviglie (piatti e posate) forniti dal Comune lavabili.

Il servizio di refezione scolastica costituisce un servizio di pubblica utilità, pertanto il soggetto gestore aggiudicatario si impegna a predisporre un programma di emergenza per garantire la continuità dei servizi in oggetto, provvedendo alle opportune sostituzioni od integrazioni del proprio personale che dovesse dimostrarsi insufficiente o inadeguato, anche per assenze a qualunque titolo. Il soggetto gestore si obbliga a rispettare e far rispettare dai propri dipendenti le disposizioni di legge vigenti sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Solo le interruzioni totali del servizio per causa di forza maggiore non danno luogo a responsabilità alcuna per entrambe le parti.

Per forza maggiore si intende qualunque fatto eccezionale, imprevedibile ed al di fuori del controllo dell'Impresa, che quest'ultima non possa evitare con l'esercizio della diligenza richiesta. A titolo meramente esemplificativo, e senza alcuna limitazione, saranno considerate cause di forza maggiore: terremoti ed altre calamità naturali di straordinaria violenza, guerre, sommosse, disordini civili.

In caso di sciopero del personale delle Scuole, l'Amministrazione comunale o la scuola, secondo le rispettive competenze, ne darà comunicazione al soggetto gestore almeno due giorni prima del giorno fissato per lo sciopero. In questo caso l'Impresa è tenuta a fornire un pasto, da concordare di volta in volta con l'Amministrazione comunale (es. primo caldo, secondo freddo), anche se fino al giorno stesso non è conosciuto il numero delle presenze per cui è richiesto il servizio.

Il soggetto gestore dovrà altresì farsi carico della manutenzione ordinaria del centro cottura e delle apparecchiature. Il soggetto gestore per le operazioni di preparazione e di porzionamento dovrà dotarsi di personale in numero tale da assicurare modalità e tempi adeguati per una tempestiva ed ordinata esecuzione del servizio.

Restano invece in capo al Comune le funzioni amministrative quali:

- determinazione delle tariffe del servizio di refezione scolastica e relativa riscossione;
- iscrizioni degli utenti che usufruiranno del servizio, con l'indicazione del valore ISE/ISEE;

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Il servizio di refezione scolastica nelle scuole del territorio comunale è attualmente gestito attraverso una Cooperativa sociale.

Il Comune di Poggiorsini, pur disponendo della proprietà del centro pasto, affidato al momento in comodato d'uso gratuito all'attuale gestore del servizio, non dispone né di personale dipendente né degli ulteriori mezzi propri da poter impiegare per lo svolgimento del servizio, né i numerosi vincoli in materia di personale possono consentire il ritorno alla gestione diretta.

Si rileva, pertanto, che una prosecuzione nell'esternalizzazione del servizio di cui all'oggetto, costituisce l'unica modalità percorribile per la gestione del servizio e per il raggiungimento di tutti gli obiettivi di miglioramento del servizio che l'Amministrazione comunale ha definito.

A partire da questi obiettivi, l'Amministrazione comunale ha valutato che la forma più idonea per garantire adeguata concorrenza è quella dell'appalto di servizio, ai sensi del d.lgs. n. 50/2016, in continuità con il sistema fino ad ora scelto.

È stato infatti valutato che il modello dell'appalto di servizi è idoneo a garantire la ricercata qualità del servizio attraverso la costruzione di un adeguato capitolato coerente con gli obiettivi prefissati. La durata dell'appalto è definita in anni due; durata ritenuta congrua.

In sintesi, il modello organizzativo prescelto, oltre a rispondere agli obiettivi di convenienza economica e di garanzia di continuità del servizio, si è valutato che sia anche sostanzialmente più rispettoso del principio fondamentale di tutela della concorrenza, in quanto l'appalto del servizio di gestione del centro di produzione pasti già attrezzato ed organizzato per l'immediato avvio del servizio offre la possibilità a qualunque operatore sul mercato di fornire il servizio senza soluzione di continuità.

Sulla base di quanto esposto, l'Amministrazione comunale ha deciso, al fine di garantire la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione, di indire una procedura di selezione ad evidenza pubblica tramite gara aperta a tutti gli operatori del settore. L'appalto, della durata di anni 2 (due), sarà affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 95, co. 3, lett. a) del d.lgs. n. 50/2016.

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

L'analisi economico-finanziaria che si è tenuta come riferimento della scelta del modello gestionale del servizio ha evidenziato la sostenibilità del modello dell'appalto di servizi a terzi, rivelatosi sino ad ora efficiente ed efficace.

Il costo del servizio, definito sulla base dell'analisi economico finanziaria, è stato alla base della costruzione del prezzo da inserire nella gara d'appalto. Il prezzo al quale sarà aggiudicato il servizio costituisce il corrispettivo corrisposto dal Comune di Poggiorsini per la gestione del servizio, secondo il modello tipico dell'appalto di servizio.

Il valore complessivo del contratto posta a base di gara, per tutta la sua durata di anni due, è pari a Euro 93.800,00 (IVA esclusa).

Si evidenzia che una quota parte del costo del servizio è coperto dalle tariffe corrisposte dagli utenti, quota che viene definita in occasione dell'approvazione del bilancio comunale e in questo ambito del sistema tariffario.

Infine si sottolinea che gli oneri economici derivanti dall'affidamento in appalto del servizio sono esclusivamente quelli collegati al rispetto delle modalità di espletamento del servizio e ai relativi standard; sono esclusi altri oneri economici in capo all'Amministrazione.

Il Responsabile I Settore (f.to dott.ssa Maria Rosaria D'Oronzio)