

AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI REFEZIONE SCOLASTICA NELLE SCUOLE DEL TERRITORIO COMUNALE

Relazione ai sensi dell'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012 convertito con Legge 221 del 17.12.2012

PREMESSE

La presente relazione è redatta ai sensi dell'art. 34, comma 20 del D. L. 179/2012 (convertito con Legge 221/2012, relativamente all'affidamento del servizio di refezione scolastica.

Il Servizio di Refezione Scolastica, definito come servizio pubblico a domanda individuale ai sensi del D.M. 31 dicembre 1983, é uno degli interventi che concorre all'effettiva attuazione del diritto allo studio, facilitando la permanenza nella scuola di competenza da parte dell'utenza a fronte di orari prolungati oltre le ore 14.00, mantenendo così l'Istituzione Scolastica quel suo ruolo di "agenzia secondaria" di educazione per i minori.

Il Servizio di Refezione Scolastica è svolto nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di I grado dislocate sul territorio comunale con un'utenza giornaliera media di circa 650 pasti erogati in favore degli alunni e dei docenti sorveglianti e personale Ata assistente (con punte superiori a 700 pasti in alcuni giorni della settimana).

RIFERIMENTI NORMATIVI

La disciplina dei servizi pubblici locali ha subito negli ultimi anni numerose modifiche. Dapprima 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 poi 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.

Secondo il quadro normativo in essere le modalità di organizzazione dei servizi pubblici, o meglio di scelta del soggetto gestore, sono le seguenti: a) il ricorso al mercato; b) il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato; c) 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 principio 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 nel rispetto dei principi, direttive comunitarie e norme interne di recepimento.

Il D. L. n. 179/2012 (convertito con Legge 221/2012) , 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.

La norma di cui all'art. 34 del D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012, giunge al termine di un lungo e complesso iter normativo volto a regolare la materia dei pubblici servizi, caratterizzato da una cospicua e a volte caotica produzione legislativa, resa ancor più complessa dall'avvicinarsi di consultazioni referendarie e/o da pronunciamenti della Corte Costituzionale. Con la norma sopraindicata il Legislatore ha rinunciato ad imporre una regolamentazione nazionale che disciplini l'affidamento all'affidamento dei servizi pubblici, rimandando alle disposizioni ricavabili dall'ordinamento europeo. Il rispetto della disciplina europea deve essere "dimostrato" da una apposita relazione da pubblicarsi sul sito internet dell'Ente Affidante. Tali principi sono ricavabili

dal comma 20 e 21 dell'art. 34 del D.L. 179/2012, che recitano: 20. 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.

AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE

Per comprendere l'ambito di applicazione delle norme in parola, bisogna innanzi tutto delimitare la nozione di "Servizio Pubblico locale a rilevanza economica".

L'art. 112 del D. Lgs. 267/2000, rubricato espressamente come "Servizi Pubblici Locali", di fatto non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico e si limita a rilevare che i servizi pubblici locali debbano avere "... per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". Muovendo dal dato di diritto positivo fornito dall'art. 112 T.U.E.L., deve ritenersi che la qualificazione di servizio pubblico locale spetti a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all'ambito di intervento, e, su quello soggettivo dalla riconduzione diretta o indiretta soggettivo ad una figura soggettiva di rilievo pubblico (Consiglio di Stato, sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369). La giurisprudenza ha affermato che il servizio pubblico è quello che consente al Comune di realizzare fini sociali e di promuovere lo sviluppo civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112 del D. Lgs. 267/2000, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata.

Per ciò che concerne la rilevanza economica del servizio, deve evidenziarsi che non vi è una norma espressa che individui la nozione precisa della fattispecie, per cui bisogna ricorrere alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza. In primo luogo è opportuno riferirsi al Libro Verde sui servizi di interesse generale" presentato il 21/05/2003, dalla Commissione delle comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica". Sia secondo la Corte di Giustizia Europea (sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001), sia secondo la Corte Costituzionale (sentenza n°

272/2004), è compito del legislatore nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa. In altri termini la differenza fra le due tipologie di servizi pubblici attiene all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività. Deve dunque ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione (ex multis Consiglio di Stato, sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097 -Tar Sardegna, n. 1729 del 2 agosto 2005).

Per la refezione scolastica può parlarsi di servizio pubblico locale a rilevanza economica, poiché sussiste in ambito privatistico come distinta attività economica con una sua redditività e eroga prestazioni alla pluralità dell'utenza (finanziato anche se parzialmente dalle tariffe di contribuzione degli utenti in base all'ISEE) , offerto alla popolazione con modalità che ne garantiscano l'accesso in condizioni di parità per tutti gli utenti e a prezzi accessibili.

Con la presente relazione si illustrano nelle sezioni che seguono i contenuti richiesti dal legislatore. Essa è finalizzata ad evidenziare le ragioni e il rispetto della sussistenza dei requisiti previsti dalla disciplina comunitaria in relazione all'affidamento del servizio da parte del Comune di Sulmona di servizio di refezione scolastica nelle scuole del territorio comunale, nonché a presentare gli obblighi di servizio pubblico universale nel rispetto di quanto previsto all'art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012, sopra riportato.

LE RAGIONI DELL'AFFIDAMENTO

Il servizio di refezione scolastica nelle scuole del territorio comunale è un servizio attivo già da diversi anni. E' sempre stato appaltato a soggetto esterno, in considerazione che questo Comune non dispone né di personale dipendente né di mezzi propri da poter impiegare per lo svolgimento del servizio, con la necessaria continuità, professionalità ed efficienza. Si rileva, altresì, che una prosecuzione nell'esternalizzazione del servizio di cui all'oggetto, consente anche di evitare onerosi investimenti in beni e servizi a valere sulle risorse di bilancio.

LA FORMA DELL'AFFIDAMENTO PRESCELTA

Al fine di garantire la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione, il Comune di Sulmona con Deliberazione G.C. n. 259 del 15.12.2017, ha stabilito che il servizio venga affidato in appalto

mediante procedura di selezione ad evidenza pubblica tramite gara aperta a tutti gli operatori del settore, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95 c. 3 lett a) D.Lgs 50/2016, in piena conformità con i principi e la disciplina comunitaria.

Tale criterio, peraltro obbligatorio, permette di tenere in considerazione non solo l'aspetto economico, ma anche e soprattutto quello tecnico-qualitativo che rappresenta, per il servizio in oggetto, un aspetto fondamentale.

L'appalto, in conformità agli indirizzi stabiliti con deliberazione di G.C. n. 259 del 15.12.2017, avrà una durata di anni tre (a partire dal nuovo anno scolastico 2018/2019 con decorrenza presunta da ottobre 2018) con possibilità di rinnovo per i successivi due anni. Per ciascun anno scolastico a partire da quello 2018/2019 il servizio refezione dovrà essere effettuato nel periodo 1 ottobre-31 maggio.

La base d'asta del singolo pasto sarà fissata nella misura massima di € 4,70 al netto d'iva, tenuto conto della necessità di contemperamento del fabbisogno presunto stimato di circa 100.000 pasti annui, della qualità del servizio, della accessibilità al servizio da parte di tutte le fasce di utenza;

I CONTENUTI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO GENERALE

Gli "obblighi di servizio pubblico" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

1) Riferimenti normativi ufficiali per la definizione di servizio pubblico universale - Allegato al Libro Verde della Commissione Europea del 21/05/2003 sui servizi di interesse generale (Gazzetta Ufficiale C 76 del 25/03/2004) - estratto riferimenti e principi relativi alla definizione di servizio universale "1.1 Servizio universale 1. Il concetto di "Servizio universale" fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale in base a cui taluni servizi sono messi a disposizione di tutti i consumatori ed utenti finali fino a livello qualitativo stabilito, sul l'intero territorio di uno Stato membro, a prescindere dall'unica zone geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile. ...

2. Il concetto di "Servizio universale" è dinamico: assicura che i requisiti di interesse generale tengano conto dei progressi in campo tecnologico, economico, sociale e politico e consente, se del caso, di adeguare costantemente tali requisiti alle diverse esigenze degli utenti e dei consumatori.

3. Il concetto di "Servizio universale" è flessibile ... l'applicazione pratica di tali principi può essere lasciata agli Stati membri, consentendo quindi di tener conto delle diverse tradizioni e di circostanze nazionali o regionali specifiche ... 4. Il concetto di "Servizio universale" è riferito al contenuto e al metodo di fornitura del servizio. Il contenuto del servizio è definito in modo dinamico: la sua definizione riguarda l'ambito di applicazione dei servizi e le loro caratteristiche in termini di prezzo (che dovrebbero essere accessibili) e di qualità (che dovrebbe essere soddisfacente) 7. Inoltre, per garantire l'efficienza del servizio universale, le norme sul servizio universale dovrebbero essere integrate da una serie di diritti per gli utenti e per i consumatori. Questi diritti comprendono l'accesso fisico indipendentemente dalla disabilità o dall'età, la trasparenza e l'informazione completa sulle tariffe, i termini e le clausole contrattuali, gli indicatori delle prestazioni in termini di qualità e di soddisfazione dei clienti, la gestione dei reclami e i meccanismi di risoluzione delle controversie

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.

In tal senso rilevano gli indirizzi forniti dall'Amministrazione comunale con Deliberazione di G.C. n. 259 del 15.12.2017.

In particolare, nella stessa, è previsto che:

- il servizio debba sostanziarsi in servizi di preparazione, confezionamento, trasporto e distribuzione dei pasti agli studenti delle scuole cittadine, nonché di pulizia dei locali adibiti a refettorio, gestione rifiuti), mediante gara d'appalto sopra soglia comunitaria con procedura aperta ai sensi del D. Lgs. n. 50/2016 integrante i criteri ambientali di base di cui al DM Ambiente 25 luglio 2011 "gara verde – Servizi di ristorazione a ridotto impatto ambientale", assumendo quale modalità di selezione delle offerte il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo parametri di valutazione;
- il servizio, tenuto conto del Piano dell'Offerta Formativa scolastica, debba essere effettuato in favore degli alunni nelle scuole dell'infanzia (ex materna) e delle scuole Primarie (ex elementari) in cui si effettua il tempo pieno, nonché a favore degli alunni delle classi a tempo prolungato della scuola secondaria di primo grado (ex scuola Media), comprensivo del pasto al personale insegnante e ATA (non docente) impegnato nella vigilanza e assistenza agli alunni durante la somministrazione del pasto, autorizzato dal Dirigente scolastico (come previsto ai sensi dell'art. 39 CCNL del 31/08/1999; art. 21 CCNL comparto scuola 2006/2009 e art. 2 Decreto Ministro dell'Interno 16 maggio 1996);

- ci si debba attenere alle indicazioni fornite con le Linee di indirizzo per la refezione scolastica della Regione Abruzzo 2016, in tema di menù-grammature da somministrare;
- nei documenti di gara debbano essere previsti:
 - prescrizioni e punteggi per garantire la qualità del servizio, la competenza professionale, l'organizzazione e l'adeguatezza aziendale (per salvaguardare le proprietà nutritive, le caratteristiche organolettiche e le qualità sensoriali dei cibi/alimenti, nonché indicazioni e obblighi per il riassorbimento dei lavoratori già adibiti al servizio di refezione del precedente appalto, in ossequio al C.C.N.L. applicabile nel settore della ristorazione collettiva, in armonia comunque con l'organizzazione aziendale dell'impresa;
 - offerta anche di prodotti/generi/alimenti della filiera corta (prodotti a KM 0) secondo stagionalità e reperibilità di mercato (in aggiunta alla produzione biologica e ai prodotti della tradizione agro-alimentare territoriale/regionale Igp e Dop);
 - criteri di attribuzione di punteggio e premialità, in conformità alla specifiche tecniche premianti di cui al DM Ambiente luglio 2011 di seguito specificati:
 - maggior quota percentuale di alimenti provenienti da produzione biologica
 - destinazione del cibo non somministrato
 - prossimità/vicinanza (minore distanza) fra centro di cottura e luogo di consumo (convenzionalmente sede Palazzo comunale) espressa in km;

Il servizio, assicurato a tutti gli utenti richiedenti con la corresponsione della tariffa, come quantificata con deliberazioni di G.C. n. 169 del 17.07.2017 e n. 28 del 7.02. 2018, comprenderà anche la prenotazione dei pasti, il ritiro dei buoni pasto degli utenti, la gestione dei dati relativi alle scuole servite.

Il servizio si svolgerà di regola in tutti i giorni feriali con esclusione del sabato, dei giorni festivi e di vacanza e prevederà un pasto giornaliero a bambini, insegnanti e personale non docente (ATA) della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, che frequentano o espletano attività nel tempo pieno o tempo prolungato.

La Ditta aggiudicataria dovrà espletare il suddetto servizio con personale a suo carico, idoneo, munito dei requisiti soggettivi di legge e adeguato, numericamente, alle necessità dello stesso in base alla vigente normativa di legge. La cottura dei pasti avverrà presso il centro di cottura,

adeguato a tutte le norme vigenti in materia, di cui la Ditta dovrà disporre unitamente ad ogni attrezzatura/apparecchiatura che serva ad assicurare il buon funzionamento del servizio, per il periodo relativo allo stesso, applicando il sistema di autocontrollo secondo il metodo HACCP (D.Lgs. n. 193/2007).

I pasti dovranno essere trasportati con mezzi idonei ed in numero adeguato alle necessità del servizio, in contenitori termici che garantiscano il mantenimento delle temperature previste dalla normativa in materia (DPR 327/1980).

I prodotti alimentari che l'appaltatore dovrà impiegare, dovranno essere di prima qualità e scelta e dovrà essere garantita la maggiore genuinità e freschezza degli stessi, nonché diminuito l'impatto ambientale nell'espletamento del servizio tramite la valorizzazione dell'utilizzo dei prodotti della filiera corta. La Ditta aggiudicataria dovrà fornire almeno prodotti biologici, DOP, IGP e tradizionali nella misura minima indicata nel D.M. Ambiente 25 luglio 2011 e, comunque, nella misura aggiuntiva offerta in sede di gara.

L'appaltatore avrà l'obbligo di adottare, nell'esecuzione del servizio, tutte le misure e le cautele che risultino necessarie, in base alla particolarità del lavoro, all'esperienza, alla tecnica, nonché alle prescrizioni contenute nel D.L.vo n. 81/2008 e successive normative di settore, a garantire la vita e l'incolumità psicofisica dei soggetti incaricati, a qualsiasi titolo, di svolgere le prestazioni contrattuali, nonché dei terzi, attraverso l'eliminazione, o quantomeno la riduzione, dei rischi di infortunio o di inquinamento.

Il Responsabile del procedimento

Dott. Alessandro Ginnetti

Il Dirigente
Avv. Katia Panella