



Comune di Pogliano Milanese

Servizi al Cittadino, Affari Generali,
Pubblica Istruzione Sport Cultura e Digitalizzazione

SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA E CONSEGNA PASTI A DOMICILIO PER IL COMUNE DI POGLIANO MILANESE A RIDOTTO IMPATTO AMBIENTALE

ANNI SCOLASTICI

2024/2025 - 2025/2026 - 2026/2027

RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 14 DEL D. LGS. 201/2022

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Affidamento del servizio di ristorazione scolastica e consegna pasti a domicilio a ridotto impatto ambientale
Ente affidante	Comune di Pogliano Milanese
Tipo di affidamento (appalto/affidamento/contratto di servizio)	Appalto
Modalità di affidamento (gara/in house/società mista; se normativa speciale indicare il testo di legge di riferimento)	Gara ad evidenza pubblica D. Lgs. 36/2023 e D. Lgs. 201/2022
Durata del contratto	3 anni (anni scolastici 2024/2025 - 2025/2026 - 2026/2027) oltre opzione di proroga per ulteriore triennio

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott. ssa Stefania Meraviglia
Ente di riferimento	Comune di Pogliano Milanese
Area/servizio	Servizi al Cittadino, Affari Generali, Pubblica Istruzione Sport Cultura e Digitalizzazione
Telefono	02-9396441
Email	info@poglianomilanese.org
Data di redazione	Febbraio 2024

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il presente documento assolve l'obbligo di cui all'art. 14 del D. Lgs. n. 201/2022 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) entrato in vigore il 31/12/2022.

Il Comune di Pogliano Milanese gestisce, in conformità con quanto previsto dal proprio Statuto, dai Regolamenti Comunali e nell'osservanza della normativa vigente in materia, fra i diversi servizi pubblici locali di rilevanza economica, qualificabili tali ai sensi del recente D. Lgs. 201/2022, anche il servizio di ristorazione scolastica.

In tal senso si richiama la normativa di settore nazionale e speciale:

Articolo 4 della Legge Regionale 20.03.1980, n. 31

“(Mense) I servizi relativi alle mense scolastiche devono essere realizzati in modo da favorire l'attuazione del tempo pieno nelle scuole dell'obbligo, agevolare la regolare frequenza nelle scuole superiori e garantire il livello qualitativo e dietetico dei cibi, anche ai fini di una corretta educazione alimentare”

Dlgs. 63/2017: “Buona Scuola - effettività del diritto allo studio” art. 6: laddove il tempo scuola lo renda necessario, alle alunne e agli alunni delle scuole pubbliche dell'infanzia e primarie sono erogati, nelle modalità di cui all'articolo 3, servizi di mensa, attivabili a richiesta degli interessati.

L'obiettivo primario della ristorazione scolastica è quello di garantire un pasto sicuro sul piano igienico - nutrizionale ed allo stesso tempo gradevole. Va, inoltre, ricordata la forte valenza del servizio riguardo all'educazione alimentare ed alla promozione della salute, così come ribadito dal Decreto della Regione Lombardia n. 14833 del 01.09.2002 che detta le “Linee guida della ristorazione scolastica” nonché dalle “Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica”.

L'aspetto educativo e formativo deve coniugarsi con le indicazioni della prevenzione nutrizionale; pertanto, pasti più sicuri sotto l'aspetto igienico sanitario e coerenti dal punto di vista nutrizionale devono armonizzarsi con iniziative di educazione alimentare capaci di abituare i piccoli a nuove esperienze gustative.

Questo particolare orientamento identifica la delicatezza e l'attenzione al modo in cui operano tutti gli attori della ristorazione scolastica ossia l'Amministrazione Comunale, il gestore del servizio, l'ATS, la Commissione Mensa, la Dirigenza Scolastica, gli insegnanti, il personale scolastico, le famiglie. La cooperazione fra le parti assieme alle modalità operative sono la sinergia su cui puntare per ottenere una gestione ottimale.

Nella predisposizione del nuovo Capitolato Speciale d'Appalto, ci si avvarrà di un esperto tecnologo alimentare e si cercherà di inserire una varietà ancora maggiore di alimenti da proporre alla popolazione scolastica in adesione alle nuove linee guide di ATS.

I pasti destinati all'utenza sono confezionati nei Centri di Cottura in disponibilità del gestore del servizio e somministrati presso i refettori da personale incaricato, oppure trasportati al domicilio degli anziani destinatari del servizio.

L'orientamento è quello di un'educazione alimentare sempre più integrata con i curricula scolastici, trasversale alle varie attività educative e di apprendimento, che per questo

richiede un approccio complesso e sistemico in grado di sostenere le nuove generazioni in un processo di consapevolezza del proprio rapporto col cibo per orientarlo in modo sano ed equilibrato, proponendo nel contempo un'idea di qualità dell'alimentazione che riguarda, oltre al benessere del singolo, quello della società in cui vive e dell'ambiente da cui ottiene le risorse.

In tal senso, all'interno del recente Piano al Diritto allo Studio e in continuità con gli anni passati, si propongono e finanziano progetti ad integrazione dell'offerta formativa, con attività di educazione alimentare, da attuarsi nei diversi ordini di scuola, in collaborazione con il gestore del servizio e il corpo insegnante.

Il servizio di refezione scolastica è un aspetto di rilievo all'interno del panorama scolastico sia dal punto di vista alimentare che dal punto di vista organizzativo. Il servizio viene svolto assicurando la fruizione del pasto agli alunni delle Scuole dell'Infanzia, delle Scuole Primarie e del nido.

Il servizio copre anche i bambini frequentanti il Centro Diurno Estivo, i bambini frequentanti l'Asilo Nido Comunale, oltre che per la mensa dei dipendenti comunali e per gli anziani in carico al servizio di tipo sociale denominato "pasti a domicilio". A carico del bilancio comunale rimangono le risorse finanziarie necessarie per i pasti erogati al personale docente, che vengono poi rimborsate dal Ministero dell'Istruzione.

Il servizio di ristorazione scolastica per gli alunni della scuola secondaria di primo grado consorziata Pogliano - Vanzago che appartengono alle classi a tempo prolungato, è invece gestito ed erogato dal Comune di Vanzago.

Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali, come abbiamo vedremo in dettaglio in seguito, rientrano nell'ambito delle funzioni assegnate ai Comuni.

Ai sensi dell'articolo 13 del D.Lgs. 267/2000 "Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze".

La materia dei servizi pubblici locali ha subito nel tempo numerose modifiche normative, dovute anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi comunitari, caratterizzandosi però per l'assenza di una disciplina organica che regolamentasse il settore. Tra gli impegni assunti dall'Italia con il PNRR è inclusa la disciplina per la concorrenza con un riordino della disciplina dei servizi pubblici locali; la Legge n. 118 del 5 agosto 2022 "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*" ha previsto, infatti, il conferimento della delega al Governo per il riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'adozione di uno o più decreti legislativi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

Il D.lgs. 201/2022 "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*", pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30.12.2022 ed in vigore dal 31.12.2022, delinea il nuovo quadro normativo generale per l'organizzazione e la gestione dei servizi di interesse economico generale a livello locale. Tra le varie abrogazioni di disposizioni normative in materia, il decreto prevede quelle del TUEL in materia di servizi pubblici locali (art. 112), gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (art. 113) e tariffe dei servizi (art. 117), nonché la disciplina normativa di cui all'art. 34, co. 20-21-25,

del D.L. n. 179 del 2012, convertito in L. n. 221/2012.

Segue un richiamo delle principali disposizioni del decreto oggetto di interesse ai fini della presente relazione.

D.lgs. 201/2022 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”

Individuazione dei servizi pubblici di rilevanza economica. Ai fini dell'individuazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica oggetto della disciplina del nuovo decreto **occorre far riferimento alla definizione di «servizi di interesse economico generale di livello locale» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica» di cui all'art. 2 comma 1 lett c) del decreto:** essi sono *"i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale"*.

Il decreto non elenca i servizi riconducibili a tale fattispecie, poiché la loro produzione ed erogazione è frutto di una **scelta strategica dell'Amministrazione** che individua tali servizi come necessari per soddisfare gli interessi/bisogni della comunità di riferimento e per garantire l'omogeneità dello sviluppo e della coesione sociale; la loro individuazione è quindi l'esito della specifica valutazione di ciascun Ente.

Ai fini dell'individuazione di tali servizi è necessario tener conto:

- della loro contendibilità nel mercato (se contendibili / in concorrenza, si tratta di servizi sul libero mercato e non di servizi pubblici locali di rilevanza economica);
- dell'imposizione di **obblighi di servizio pubblico, con eventuali compensazioni economiche**:
 - tali obblighi sono definiti o individuati dagli enti affidanti al fine di garantire la prestazione di servizi economici di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso;
 - in questa tipologia di obblighi rientrano soprattutto le prestazioni richieste dalle amministrazioni per garantire l'universalità e la socialità del servizio, garantendo, ad esempio, lo sviluppo delle attività a favore di particolari tipologie di utenti deboli o in fasce temporali con minore tasso di utilizzo o in rapporto a particolari condizioni di esecuzione;
- che la loro distinzione rispetto ai servizi privi di rilevanza economica - con riferimento alle definizioni rinvenibili in giurisprudenza - va effettuata applicando il criterio economico della **“remuneratività”**, intesa come redditività anche solo potenziale, cioè come la possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un corrispettivo economico nel mercato; il carattere della redditività deve essere apprezzata caso per caso, considerando una serie di indici (si cita da ultimo sentenza del Consiglio di Stato n. 1784/2022) quali:
 - la scelta organizzativa stabilita dall'ente per soddisfare gli interessi della collettività,
 - le caratteristiche del servizio,
 - le specifiche modalità della gestione e relativi oneri di manutenzione,

- il regime tariffario (libero ed imposto),
- la praticabilità di attività accessorie, ecc. Per quanto sopra:
 - non rientrano nel perimetro i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, vale a dire i servizi che non presentano una redditività (anche solo potenziale) e richiedono pertanto un intervento “decisivo” del Comune, tenendo conto delle altre caratteristiche più sopra indicate;
 - non rientrano nel perimetro i servizi cosiddetti “strumentali”, cioè i servizi che soddisfano i bisogni dell’ente e non sono rivolti ad una utenza (es: pulizie immobili comunali, ecc.);
 - rientrano i servizi pubblici locali di rilevanza economica gestiti direttamente dall’ente (gestione in economia);

Le competenze regolatorie. Per i servizi pubblici locali non a rete, per i quali non opera un’autorità di regolazione, i compiti di regolazione sono attribuiti al Ministero delle imprese e del Made in Italy che adotta gli atti (tipo di piano economico-finanziario, bandi di gara e contratti) e gli indicatori (costi di riferimento dei servizi e livelli minimi di qualità dei servizi), utili anche ai fini della relazione di cui infra.

La scelta della modalità di gestione. Come più sopra accennato, il nuovo decreto ha abrogato l’art. 34, co. 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, che prevedeva la redazione di un’apposita relazione “(...) *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*”, sostituendo tale relazione con la valutazione / relazione di cui all’art. 14 del d.lgs. 201/2022.

Più precisamente, ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l’ente locale predispone una relazione nella quale dà atto delle proprie specifiche valutazioni, nei termini indicati ai commi 2 e 3 di seguito riportati:

“(...) 2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l’ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l’ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l’ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l’ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all’articolo 30.

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell’avvio della procedura di affidamento del servizio, in un’apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell’Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni. (...)

Le scelte delle modalità di gestione sono di seguito riportate, mentre nella parte successiva si esplicita quella prescelta:

- affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica;
- affidamento a società mista;
- affidamento a società *in house*; l'affidamento a società *in house* è configurato come terza opzione; essa deve essere giustificata da un'accurata valutazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici per la collettività di tale modello organizzativo-gestionale (come dettagliato nell'art. 17 del decreto), nel rispetto della specifica disciplina per tale tipo di affidamenti stabilita dalla normativa in materia di contratti pubblici (attualmente l'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016).;
- e limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia (ovvero gestione diretta da parte dell'ente locale) o attraverso aziende speciali (sono vigenti le disposizioni DPR 902/86 per quanto compatibili con il TUEL).

La relazione e il contratto di servizio sono oggetto di pubblicazione nel sito dell'ente e di invio contestuale ad ANAC per la pubblicazione nell'apposita sezione tematica (art. 31).

Il contratto di servizio e i controlli sulla gestione. Il rapporto tra gli enti locali e i soggetti affidatari è regolato dal contratto di servizio, unitamente al Capitolato Speciale d'Appalto e ai suoi allegati, la cui disciplina è rinvenibile all'art. 24. Per le procedure a evidenza pubblica, si prevede che tale contratto sia redatto sulla base dello schema allegato alla documentazione di gara. In sintesi:

- il contratto assicura, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate (comma 2);
- fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, l'art. 24 precisa i contenuti obbligatori del contratto (comma 3) ed ulteriori elementi per i soli contratti relativi ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente (comma 4);
- sono allegati al contratto il programma degli investimenti, il piano economico-finanziario e, per i servizi resi su richiesta individuale dell'utente, il programma di esercizio (comma 5).

Il Comune esercita la vigilanza sulla gestione e sul rispetto del contratto di servizio, attraverso un programma di controlli (art. 28) e nel caso di specie le procedure di controllo sono state previste all'interno del Capitolato Speciale d'Appalto e ai suoi allegati.

La verifica periodica. Il Comune effettua la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (art. 30), contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'art. 20 del d.lgs. 175/2016 (la delibera consiliare deve essere adottata entro il 31/12 di ogni anno). La relazione rileva, per ogni servizio affidato il concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del servizio, del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori più sopra citati. La relazione deve essere pubblicata nel sito dell'ente e trasmessa contestualmente ad ANAC per pubblicazione in sezione tematica (art. 31).

Il Collegio Consultivo Tecnico. In forza dell'entrata in vigore del Nuovo Codice appalti (D.Lgs 36/2023), anche per gli appalti pubblici di forniture e servizi di importo pari o superiore a 1 milione di euro, la costituzione del Collegio consultivo tecnico (CCT) è obbligatoria. Il Collegio consultivo tecnico deve essere costituito a iniziativa della S.A. prima dell'avvio dell'esecuzione o comunque non oltre dieci giorni da tale data.

L'art. 216, D.Lgs 36/2023, detta una serie di casi in cui è obbligatorio richiedere una decisione al CCT, a tutela della buona esecuzione del contratto, e in particolare:

- *“nei casi di sospensione, volontaria o coattiva, dell'esecuzione di lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea di cui all'articolo 14, nonché nei casi dei contratti relativi a servizi e forniture di cui all'articolo 121, comma 11, secondo periodo”;*
- *“se, per qualsiasi motivo, i lavori non possono procedere con il soggetto designato, prima di risolvere il contratto la stazione appaltante acquisisce il parere del collegio consultivo tecnico, anche in ordine alla possibilità che gravi motivi tecnici ed economici rendano preferibile la prosecuzione con il medesimo soggetto”;*
- *“quando la sospensione è imposta da gravi ragioni di ordine tecnico, idonee a incidere sulla realizzazione a regola d'arte dell'opera, in relazione alle modalità di superamento delle quali non vi è accordo tra le parti”.*

Sarà la Stazione appaltante a decidere se il Collegio debba essere formato da tre o da cinque componenti, nel caso di motivata complessità dell'opera e di eterogeneità delle professionalità richieste, cfr. art. 1, comma 1, all. V.2 del Nuovo Codice: nel caso di specie al fine di contemperare i costi dell'intervento con la presenza di altre fisure di garanzia (RUP, DEC, Tecnologo, commissione mensa) si è valutata una composizione di tre membri. Il contraente privato e la S.A. potranno nominare ciascuno un membro del CCT. Il presidente verrà nominato dai due componenti nominati dalle parti contrattuali.

In questa sede ci si limita a segnalare che i componenti del CCT possono essere individuati, sia dalla S.A. che dall'operatore privato, anche tra il proprio personale dipendente ovvero tra persone a esse legate da rapporti di lavoro autonomo o di collaborazione anche continuativa. Si dovrà comunque trattare di soggetti dotati di esperienza e qualificazione professionale adeguata alla tipologia dell'opera, tra ingegneri, architetti, giuristi ed economisti con comprovata esperienza nel settore degli appalti, delle concessioni e degli investimenti pubblici, anche in relazione allo specifico oggetto del contratto (per i dettagli, cfr. punto 2.4 delle Linee Guida).

La decisione del CCT e il suo regime di impugnabilità. Il secondo comma dell'art. 215, stabilisce che: “il collegio consultivo tecnico esprime pareri o, in assenza di una espressa volontà contraria, adotta determinazioni aventi natura di lodo contrattuale ex art. 808-ter c.p.c.”. In questo modo si dovrebbero risolvere eventuali controversie in via stragiudiziale molto più veloce, nell'interesse dei principi comunitari posti alla base della gestione dei SPL.

Ciò significa, che qualora una delle parti non esprima una volontà contraria, la decisione del Collegio avrà la valenza di un lodo irrituale ex art. 808-ter c.p.c. In ogni caso, sia che la decisione del Collegio abbia valore di parere che di lodo arbitrale irrituale, la sua inosservanza: “è valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale e costituisce, salvo prova contraria, grave inadempimento degli obblighi contrattuali. L'osservanza delle determinazioni del collegio consultivo tecnico è causa di esclusione della responsabilità per danno erariale, salva l'ipotesi di condotta dolosa”, cfr. art. 215, comma 3, D.Lgs 36/2023.

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO

Il Comune, in esecuzione alla normativa sul diritto allo studio per il primo ciclo di istruzione, è tenuto all'erogazione del servizio di ristorazione all'utenza delle scuole, altresì ai servizi per l'infanzia e agli anziani in condizione di fragilità nell'ambito dei servizi di assistenza domiciliare.

Pertanto detto servizio rientra nell'ambito dei servizi istituzionali attribuiti dalla legge alla competenza del comune e di cui alla previsione dell'art. 10, comma 1, del D. Lgs. 201/2022. A tal fine si specifica che trattasi di servizio preesistente e non già di servizio pubblico locale di nuova istituzione.

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO ED 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 restati 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 al servizio.

Per quanto riguarda il servizio di refezione collettiva, trattasi di servizio pubblico locale e 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 unico soggetto terzo dei servizi in questione, in relazione alla necessità di acquisire un partner privato dotato della capacità organizzativa e finanziaria sufficiente per acquisire in proprio la gestione del servizio pubblico.

L'erogazione del servizio dovrà essere ispirata ai principi di seguito elencati:

Eguaglianza: l'erogazione del servizio deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti ammessi alla fruizione del servizio, nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti il sesso, la razza, la lingua, le religioni e le opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni di servizio prestato, fra le diverse categorie o fasce di utenti.

Imparzialità: il gestore del servizio ha l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.

Continuità: l'erogazione del servizio da affidare dovrà essere continua, regolare e senza

interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili al gestore, quest'ultimo dovrà adottare misure volte ad arrecare minor disagio possibile.

Partecipazione: la partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio.

Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza: il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire efficienza, efficacia, l'economicità e la trasparenza finalizzato ad assicurare un adeguato livello di valorizzazione dell'offerta culturale.

I servizi al pubblico occupano in questo contesto un ruolo fondamentale perché è attraverso loro che avviene il primo contatto tra utente/visitatore e l'istituzione pubblica, il loro modo di essere costituisce la prima vera percezione della qualità dell'offerta.

La ristorazione scolastica è configurata come un servizio essenziale e, quindi, strumentale alla garanzia dell'effettività del diritto di studio in favore della generalità della popolazione, pertanto il Comune, nell'individuare gli obblighi di servizio pubblico:

- garantisce l'universalità con l'accesso indiscriminato al servizio, tenuto conto delle diverse condizioni economiche e sociali della popolazione; ciò, sia individuando una diversa gradazione della quota pasto a carico delle famiglie, secondo la propria discrezionalità e comunque nei limiti delle disponibilità di bilancio;
- garantisce la non discriminazione economica, sociale e di scelte e necessità alimentari (per motivi di salute, etico-religiosi o filosofici);
- favorisce le corrette abitudini alimentari, potenziando l'aspetto qualitativo del servizio; ciò attraverso:
 - sicurezza e conformità alle norme;
 - appropriatezza rispetto ai bisogni, in termini non solo di caratteristiche nutrizionali delle ricette e proposte alimentari, tecnologie di cottura, derrate utilizzate, ma anche in termini di gradimento sensoriale;
 - rispetto dei tempi e delle modalità del servizio, di comfort e di accessibilità;
 - congruo rapporto tra qualità e prezzo;
 - soddisfazione dell'utenza.

Si tratta di un insieme di "condizioni" che l'operatore economico, ove considerasse unicamente il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe allo stesso modo senza compenso; esse sono individuate in sede di gara e nel contratto di servizio e, come meglio esplicitato infra, sono necessarie per garantire l'accessibilità del servizio da parte di tutte le fasce potenziali di utenza, la qualità del servizio anche in relazione a specifiche scelte.

Circa il ruolo degli enti affidanti, si richiamano i seguenti articoli del d.lgs. 201/2022:

- *“Il presente decreto (...) individua le funzioni fondamentali di indirizzo, controllo e regolazione degli enti locali relative ai servizi di interesse economico generale di livello locale, al fine di assicurare l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale (art. 1 comma 4);*
- *“L'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico*

generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini” (art. 3 comma 2)

Con l'erogazione del servizio da parte di ditte specializzate:

- è possibile assicurare una gestione efficace ed efficiente del servizio di ristorazione scolastica, valorizzando le capacità imprenditoriali, organizzative e finanziarie di investimento dei soggetti privati;
- rimane in ogni caso a carico dell'Amministrazione Comunale un ruolo fondamentale di indirizzo e di controllo sulla gestione, **a differenza della concessione**.

QUALIFICAZIONE DEL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA

Il servizio di ristorazione scolastica è garantito dall'Amministrazione Comunale secondo quanto previsto dalla normativa nazionale e regionale vigente in materia di diritto allo studio ed è offerto ai bambini che frequentano le scuole dell'infanzia, le scuole primarie statali del territorio comunale. Il servizio di ristorazione scolastica ha acquisito una valenza di natura didattica oltretutto educativa dovendo necessariamente contribuire a favorire corretti comportamenti alimentari.

Vengono garantiti i criteri di universalità e socialità, di efficienza e di qualità del servizio offerto, di ottimale impiego delle risorse pubbliche, sono desumibili dalle condizioni previste nello schema di contratto e soprattutto nel Capitolato Speciale del Servizio redatto con la collaborazione di un tecnologo e di un esperto in materia di appalti;

Esso è qualificabile come **servizio a domanda individuale**, poiché *“le mense, comprese quelle ad uso scolastico”* rientrano tra le categorie di servizi a domanda individuale individuate dal Decreto del Ministero dell'interno del 31.12.1983, emanato di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, ai sensi dell'art. 6 del D.L. n. 55 del 1983. I servizi a domanda individuale sono definiti nel decreto come *“tutte quelle attività gestite direttamente dall'ente, che siano poste in essere non per obbligo istituzionale, utilizzate dall'utente a richiesta, non dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale.”*

I servizi a domanda individuale non sono quindi servizi che l'ente locale è obbligato a garantire alla comunità locale, ma servizi facoltativi che produce ed eroga discrezionalmente, nei limiti delle disponibilità di bilancio, e per la cui fruizione è richiesta una contribuzione da parte dell'utenza, valutandone l'utilità anche sotto il profilo della promozione e dello sviluppo sociale della comunità. In tal senso assume centralità la scelta politico-amministrativa dell'ente di erogare il servizio, al fine di soddisfare una particolare esigenza della comunità.

Nel caso di specie, il Comune ha individuato il costo complessivo del servizio, includendo sia i costi diretti sia quelli indiretti, ed ha previsto una contribuzione diversificata in base alle condizioni economiche degli utenti, individuando le relative fasce reddituali e, conseguentemente, modulando le tariffe anche al fine di definire condizioni agevolate di accesso al servizio.

La tariffa pagata dall'utente a fronte della fruizione del servizio pubblico di mensa scolastica non è composta dalle sole voci di spesa sostenute dal Comune per l'erogazione del servizio, né ne costituisce il prezzo. Essa, piuttosto, rappresenta la misura della contribuzione dell'utente al costo complessivo sostenuto dall'Amministrazione per l'erogazione del servizio di cui trattasi.

La giurisprudenza contabile ha anche affrontato il problema della possibile erogazione gratuita di alcuni servizi a domanda individuale e, pur ribadendo la potestà di modulare le tariffe in rapporto alle esigenze ed alle situazioni specifiche dei cittadini, ha affermato che gli enti non possono procedere ad una generalizzata erogazione gratuita o ad un prezzo irrisorio dei servizi a domanda individuale, salve le eccezioni previste dalla legge.

Il servizio di ristorazione:

- è qualificabile anche come **servizio strumentale all'attività scolastica** e tuttavia strettamente correlato al diritto all'istruzione (il d.lgs. n. 63/2017, all'art. 6, dispone, per i servizi di Mensa, che *“... laddove il tempo scuola lo renda necessario, alle alunne e agli alunni delle Scuole pubbliche dell'Infanzia e primarie di primo grado sono erogati, nelle modalità di cui all'art. 3, servizi di Mensa, attivabili a richiesta degli interessati ... nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli Enti pubblici interessati”*);
- è da considerarsi **di pubblico interesse** e, come tale, non potrà essere sospeso, interrotto o abbandonato. Nello svolgimento del servizio, pertanto, la Aggiudicataria è tenuta al rispetto dei principi contenuti nel Dir.P.C.M. 27 gennaio 1994 “Principi sull'erogazione dei servizi pubblici” (s.m.i.). Il servizio è da considerarsi **servizio pubblico essenziale**, anche ai sensi dell'art. 1 della Legge 12.06.1990, n. 146 “Norme dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali” (s.m.i.).

Circa la sussistenza o meno della rilevanza economica del servizio di ristorazione scolastica, è necessario tener conto che l'individuazione dei servizi riconducibili a tale fattispecie è frutto della stessa scelta strategica dell'Amministrazione che li produce ed eroga; ogni Amministrazione infatti individua quei servizi necessari per soddisfare gli interessi/bisogni della comunità di riferimento e per garantire l'omogeneità dello sviluppo e della coesione sociale, specificandone modalità di produzione ed erogazione specifiche.

Come indicato in premessa, è necessario applicare il **criterio economico della “remuneratività”**, intesa come redditività anche solo potenziale, cioè come la possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un corrispettivo economico nel mercato. Pertanto, il servizio ha rilevanza economica *“quando il gestore ha la possibilità potenziale di coprire tutti i costi”*, mentre è privo di suddetta rilevanza *“quando è strutturalmente antieconomico, perché potenzialmente non remunerativo”*, perché il mercato non è in grado o non è interessato a fornire quella prestazione (si cita Consiglio di Stato n. 858/2021). A sua volta è necessario considerare la scelta organizzativa stabilita dall'ente per soddisfare gli interessi della collettività, le caratteristiche del servizio, le specifiche modalità della gestione e relativi oneri di manutenzione, il regime tariffario (libero ed imposto), la praticabilità di attività accessorie, ecc.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA NEL COMUNE DI POGLIANO MILANESE

Il **servizio di ristorazione scolastica** del Comune di Pogliano Milanese, si qualifica come servizio pubblico essenziale:

- a) per le caratteristiche del servizio e le modalità di organizzazione del servizio (si veda infra);
- b) il quadro prestazionale e gli obblighi di servizio pubblico (si veda infra) che, al fine di garantire il servizio di ristorazione scolastica a tutte le fasce potenziali di utenza, il Comune ha individuato;
- c) la definizione delle compensazioni economiche degli obblighi di servizio pubblico che è stata considerata all'interno del piano economico finanziario; essa non eccede quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un ragionevole margine di profitto, ed è stato determinato sulla base di un'analisi dei costi "storici" del servizio stesso;
- d) il regime tariffario applicato, in base al quale la quota di copertura dei costi del servizio a carico degli utenti è stata graduata in relazione alle diverse categorie di utenza;

Circa la remuneratività del servizio, al fine di incrementare la remuneratività stessa e in considerazione della potenzialità di produzione di uno dei due centri cottura, per la prima volta sono state inserite **delle royalties**.

All'interno del Centro Cottura comunale di via Dante (scuola Don Milani) è ammessa la produzione di pasti per altre utenze analoghe (Ristorazione Scolastica e/o pasti domiciliari) di altri Enti pubblici o privati, da parte della ditta Aggiudicataria. A fronte di tale evenienza è previsto un compenso a favore del Comune nella misura di 0,30 €/pasto oltre IVA.

Il numero di pasti massimi giornalieri che possono essere prodotti presso tale centro di cottura è di circa 400, pertanto il numero di pasti aggiuntivi che potranno essere prodotti per altre utenze dovrà tener conto di tale limitazione al fine di non compromettere la qualità del servizio offerto per il Comune di Pogliano (es: no eccessivo anticipo delle preparazioni; no eccessiva diversificazione dei menù).

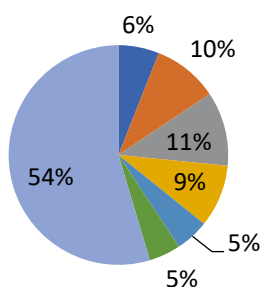
L'eventuale produzione di pasti per suddette utenze dovrà sempre essere autorizzata preventivamente dall'Amministrazione Comunale.

Più precisamente le caratteristiche gestionali di copertura del servizio previste sono:

1. alunni residenti nel Comune di Pogliano Milanese: la quota costo del pasto è generalmente a carico delle famiglie con previsione di modulazioni in base all'ISEE;
2. alunni non residenti nel Comune di Pogliano Milanese: quota massima prevista annualmente da delibera di Giunta.

UTENTI RISTORAZIONE PER FASCE ISEE

1° fascia N°28 utenti 2° fascia N°45 utenti 3° fascia N°51 utenti
 4° fascia N°43 utenti 5° fascia N°23 utenti 6° fascia N°22 utenti
 7° fascia N°255 utenti



Nella predisposizione del costo pasto di uscita del bando di gara, quantificato in € 5,30 (come oltre specificato analiticamente), ribassabili per la sola quota dedicata alla ristorazione in detrazione alle spese legate alla sicurezza, si è tenuto conto del rispetto e della necessaria copertura di diversi fattori tra cui:

- Rispetto CCNL degli operatori attualmente impiegati, del loro livello e delle ore necessaria all'espletamento di un servizio di sicurezza e qualità
- Margine di utile
- Costi della manodopera comunque ribassabili secondo l'interpretazione estensiva e costituzionalmente orientata delle seguenti sentenze e pareri:

Per l'anno scolastico 2023/2024 gli iscritti al servizio di refezione scolastica sono n. 433. Per quanto attiene alla qualità del servizio, è stata recentemente completamente rimodulata la **CARTA DEL SERVIZIO** nonché di atti di indirizzo relativi alle modalità di gestione del servizio, anche in riferimento alla rispondenza dei relativi contenuti agli indicatori previsti nelle Linee Guida allegate al già richiamato decreto ministeriale.

L'orientamento è quello di un'educazione alimentare sempre più integrata con i curricula scolastici, trasversale alle varie attività educative e di apprendimento, che per questo richiede un approccio complesso e sistemico in grado di sostenere le nuove generazioni in un processo di consapevolezza del proprio rapporto col cibo per orientarlo in modo sano ed equilibrato, proponendo nel contempo un'idea di qualità dell'alimentazione che riguarda, oltre al benessere del singolo, quello della società in cui vive e dell'ambiente da cui ottiene le risorse. Il servizio di refezione scolastica è un aspetto di rilievo all'interno del panorama scolastico sia dal punto di vista alimentare che dal punto di vista organizzativo. Il servizio viene svolto assicurando la fruizione del pasto agli alunni delle Scuole dell'Infanzia e delle Scuole Primarie.

Il servizio copre anche i bambini frequentanti il Centro Diurno Estivo, i bambini frequentanti l'Asilo Nido Comunale, oltre che per la mensa dei dipendenti comunali e per gli anziani in carico al servizio "pasti a domicilio".

Il servizio di ristorazione scolastica per gli alunni della scuola secondaria di primo grado consorziata Pogliano - Vanzago che appartengono alle classi a tempo prolungato, è invece gestito ed erogato dal Comune di Vanzago. Si dà inoltre conto, per ciascun servizio, delle principali attività attualmente in essere ai fini del monitoraggio e delle verifiche relative alle modalità di gestione. L'attuale prezzo a pasto, revisionato in base agli indici Istat è pari a € 4,66 + iva 4% per un costo pasto complessivo di € 4,85. Le famiglie partecipano alla copertura dei costi dei servizi, mediante il pagamento di una tariffa differenziata in base al valore dell'attestazione I.S.E.E. minorenni

La posizione di regolarità dei pagamenti è condizione indispensabile per la fruizione dei servizi stessi.

Il servizio ha inoltre adottato una politica più stringente nei confronti delle morosità andando ad intervenire non appena si supera la soglia di 100 €, introducendo maggiori controlli, piani di rientro e rateizzazioni. Per inciso le morosità incidono in modo inferiore allo 0,5%, determinando un ulteriore parametro di preferenza dell'appalto vs la concessione.

	Fascia ISEE anno scolastico 24/25	Tariffa per singolo pasto consumato presso le scuole statali dell'Infanzia e Primaria
1	FINO A € 5.000,00	€ 1,00
2	DA € 5.000,01 A € 8.000,00	€ 2,50
3	DA € 8.000,01 A € 11.000,00	€ 3,20
4	DA € 11.000,01 A € 14.000,00	€ 3,90
5	DA € 14.000,01 A € 17.000,00	€ 4,30
6	DA € 17.000,01 A € 21.000,00	€ 4,70
7	OLTRE € 21.000,01 O NO ISEE	€ 5,10
8	DIPENDENTI COMUNALI	1/3 costo pasto
9	INSEGNANTI	€ 4,50
10	ALTRI AUTENTI AUTORIZZATI	€ 4,50

• Ristorazione Scolastica -			
• Appalto	• Spese	• Entrate previste	• Copertura servizio
• Ditta [omissis]	• 311,305,00	• 200.000,00	• 64%

Il servizio di ristorazione scolastica a ridotto impatto ambientale si sostanzia nella somministrazione (preparazione, consegna e distribuzione) di pasti agli alunni e agli insegnanti delle scuole dell'infanzia e primarie ubicate nel Comune di Pogliano Milanese per gli anni scolastici 2024/2025 - 2025/2026 - 2026/2027, oltre che il servizio di pasti a domicilio per gli anziani; esso riguarda altresì la gestione di un sistema informatico per l'iscrizione online al servizio, per la rilevazione giornaliera delle presenze e la fatturazione delle quote dei pasti.

In particolare, la somministrazione dei pasti:

- prevede la preparazione degli stessi presso un Centro Cottura mediante il sistema del “legame differito fresco - caldo”, la consegna ai plessi scolastici e la distribuzione agli alunni.
- dovrà essere effettuata nei giorni feriali, nei periodi di funzionamento delle scuole, secondo i rispettivi calendari scolastici che saranno indicati o dai Dirigenti Scolastici o dalle Autorità Scolastiche competenti in conformità al calendario delle attività didattiche previste per le ore pomeridiane.

Le modalità di svolgimento del servizio, specificate nel Capitolato Speciale, sono ispirate al Piano d'Azione Nazionale per la Sostenibilità Ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (cd. Green Public Procurement - GPP) di cui al decreto Interministeriale 11.04.2008, aggiornato con Decreto 10 aprile 2013 (G.U. n. 102 del 3 maggio 2013), nonché ai Criteri Minimi Ambientali (cd. CAM) di cui al Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare del 10.03.2020.

L'aspetto educativo e formativo deve coniugarsi con le indicazioni della prevenzione nutrizionale; pertanto, pasti più sicuri sotto l'aspetto igienico sanitario e coerenti dal punto di vista nutrizionale devono armonizzarsi con iniziative di educazione alimentare capaci di abituare i piccoli a nuove esperienze gustative. Questo particolare orientamento identifica la delicatezza e l'attenzione al modo in cui operano tutti gli attori della ristorazione scolastica ossia l'Amministrazione Comunale, il gestore del servizio, l'ATS, la Commissione Mensa, la Dirigenza Scolastica, gli insegnanti, il personale scolastico, le famiglie. La cooperazione fra le parti assieme alle modalità operative sono la sinergia su cui puntare per ottenere una gestione ottimale.

Nella predisposizione del nuovo Capitolato Speciale d'Appalto, già avviata, si è deciso di avvalersi, per la prima volta, di un esperto tecnologo alimentare e si cercherà di inserire una varietà ancora maggiore di alimenti da proporre alla popolazione scolastica in adesione alle nuove linee guide di ATS. Sarà inoltre una importante figura di verifica sull'esecuzione dell'appalto e di mediazione fra le parti interessate (commissione mensa) in merito alla revisione dei menù.

I pasti destinati all'utenza sono confezionati nel Centro di Cottura in disponibilità del gestore del servizio, trasportati e somministrati presso i refettori da personale incaricato. La ristorazione è suddivisa in DUE menù articolati su QUATTRO settimane (invernale ed estivo). Sono previste diete speciali da richiedere dietro presentazione del certificato medico al competente ufficio comunale, nonché diete che tengano conto della presenza di diverse culture e/o religioni.

MOTIVAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA DELLA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Per il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico sopra evidenziati, per favorire una gestione funzionale ed efficiente del servizio e garantirne una migliore fruibilità agli utenti, si ritiene che sussistano specifiche ragioni per l'affidamento del servizio tramite appalto ad un soggetto terzo dotato della capacità organizzativa e finanziaria sufficiente per acquisire in proprio la gestione del servizio pubblico.

Il Comune di Pogliano Milanese, infatti, esercita sull'affidatario due tipi di controllo:

1. tecnico-ispettivo e igienico sanitario;
2. sul funzionamento del servizio, soprattutto in merito al rapporto con l'utenza e alla qualità degli alimenti e dei servizi (anche tramite le funzioni del Tecnologo, la Commissione Mensa. Il Direttore di Esecuzione e il Collegio Consuntivo Tecnico previsto dal Capitolato Speciale e dal Disciplinare di Gara).

Il ruolo di controllo e vigilanza da parte del Comune, che sarà svolto nelle forme e con le modalità indicate negli atti che disciplinano l'affidamento, rappresenta una forma di tutela preventiva del consumatore in quanto impegna l'aggiudicatario a garantire determinati standard di qualità nell'erogazione del servizio.

Per l'individuazione di tale soggetto, considerato che non sussistono all'interno della struttura comunale figure professionali idonee all'assolvimento di tale servizio, anche in relazione ai vincoli assunzionali posti dalla norma che impediscono il ritorno ad una gestione diretta, si ritiene opportuno ricorrere a procedure di affidamento idonee ad assicurare la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e la garanzia di una adeguata informazione alla collettività di riferimento.

Si rileva che la prosecuzione nell'esternalizzazione del servizio di cui all'oggetto, costituisce la migliore 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 nel tempo, anche in ragione della positiva esperienza sin qui rilevata.

In sintesi, il modello organizzativo prescelto, oltre a rispondere agli obiettivi di convenienza economica e di garanzia di continuità del servizio, è valutato come maggiormente rispettoso del principio fondamentale di tutela della concorrenza.

Ai sensi dell'art. 34 del D. Lgs. 50/2016 con il decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare del 10.03.2020 sono stati adottati i "Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari".

Ai sensi dell'art. 1 comma 2 del citato decreto ministeriale il servizio di ristorazione oggetto della presente relazione rientra nel novero dei servizi di ristorazione collettiva ai quali si applicano i criteri ambientali minimi. Detti criteri per l'affidamento del servizio di ristorazione collettiva sono declinati come segue:

- Clausole contrattuali
- Requisiti degli alimenti
- Flussi informativi
- Prevenzione e gestione delle eccedenze alimentari

- Prevenzione dei rifiuti e altri requisiti dei materiali e oggetti destinati al contatto diretto con gli alimenti (MOCA)
- Prevenzione e gestione dei rifiuti
- Tovaglie e tovaglioli
- Pulizie dei locali e lavaggio delle stoviglie e delle altre superfici dure
- Formazione e aggiornamenti professionali del personale addetto al servizio
- Servizio di ristorazione in centro cottura interno: acquisto o fornitura di frigoriferi, congelatori, e lavastoviglie per uso professionale ed altre apparecchiature connesse all'uso di energia dotate di etichettatura energetica.

CRITERI PREMIANTI:

- chilometro zero e filiera corta
- attuazione di soluzioni per diminuire gli impatti ambientali della logistica
- comunicazione
- ulteriori caratteristiche ambientali e sociali dei prodotti alimentari
- Acquacultura biologica, prodotti ittici di specie non a rischio, prodotti ittici freschi
- Verifica delle condizioni di lavoro lungo le catene di fornitura

Si specifica per tale affidamento l'obbligo di individuare un Direttore dell'Esecuzione diverso dal RUP (Responsabile Unico di Progetto) nel rispetto della seguente normativa:

- art. 8 dell'allegato I.2 al D.Lgs. 36/2023

4. *Il direttore dell'esecuzione del contratto è soggetto diverso dal RUP nei seguenti casi:*

a) prestazioni di importo superiore alle soglie di cui all'articolo 14 del codice;

- art. 32 dell'allegato II.14 al D.Lgs. 36/2023

1. Ai fini dell'individuazione dei contratti di servizi e forniture di particolare importanza, per qualità o importo delle prestazioni, nei quali è previsto, ai sensi dell'articolo 114, comma 8, del codice, che il direttore dell'esecuzione deve essere diverso dal RUP, si applica il vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV), adottato con regolamento (CE) n. 213/2008 della Commissione europea, del 28 novembre 2007.

2. Sono considerati servizi di particolare importanza, indipendentemente dall'importo, gli interventi particolarmente complessi sotto il profilo tecnologico, le prestazioni che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, gli interventi caratterizzati dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità e i servizi che, per ragioni concernente l'organizzazione interna alla stazione appaltante, impongano il coinvolgimento di unità organizzativa diversa da quella cui afferiscono i soggetti che hanno curato l'affidamento. In via di prima applicazione sono individuati i seguenti servizi:

a) servizi di telecomunicazione;

b) servizi finanziari, distinti in servizi assicurativi e servizi bancari e finanziari;

c) servizi informatici e affini;

d) servizi di contabilità, revisione dei conti e tenuta dei libri contabili;

e) servizi di consulenza gestionale e affini;

f) servizi di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari;

g) eliminazione di scarichi di fogna e di rifiuti; disinfezione e servizi analoghi;

h) servizi alberghieri e di ristorazione;

i) servizi legali;

l) servizi di collocamento e reperimento di personale;

- m) servizi sanitari e sociali;*
- n) servizi ricreativi, culturali e sportivi.*

Nel caso specifico **la modalità di affidamento prescelta** - come anche più sopra anticipato - **è l'affidamento ad un operatore economico di mercato, mediante procedura di gara ad evidenza pubblica sopra le soglie comunitarie.**

In particolare, si farà ricorso ad una procedura aperta di rilevanza comunitaria, adottando quale criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa ex art. 95, comma 3 del Codice dei Contratti, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ove verranno attribuiti massimo 70 punti all'offerta tecnica e massimo 30 punti all'offerta economica.

Premesso ancora che sono stati ben ponderati i criteri tecnico professionali, al fine di individuare gli operatori economici più adeguati alle caratteristiche precipue del Comune di Pogliano Milanese e indirizzarli verso offerte migliorative calzanti sulla realtà poglianese.

REQUISITI DI ORDINE GENERALE

I concorrenti devono essere in possesso, a pena di esclusione, dei requisiti di ordine generale previsti dal Codice nonché degli ulteriori requisiti indicati nel cap. apposito del CSA. La stazione appaltante verifica il possesso dei requisiti di ordine generale accedendo al fascicolo virtuale dell'operatore economico (di seguito: FVOE). Le circostanze di cui all'articolo 94 del Codice sono cause di esclusione automatica. La sussistenza delle circostanze di cui all'articolo 95 del Codice è accertata previo contraddittorio con l'operatore economico. In caso di partecipazione di consorzi di cui all'articolo 65, comma 2, lettere b) e c) del Codice, i requisiti di cui al punto 5 sono posseduti dal consorzio e dalle consorziate indicate quali esecutrici. In caso di partecipazione di consorzi stabili di cui all'articolo 65, comma 2, lett. d) del Codice, i requisiti di cui al punto 5 sono posseduti dal consorzio, dalle consorziate indicate quali esecutrici e dalle consorziate che prestano i requisiti.

Gli operatori economici devono possedere, pena l'esclusione dalla gara, l'iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (cosiddetta white list) istituito presso la Prefettura della provincia in cui l'operatore economico ha la propria sede oppure devono aver presentato domanda di iscrizione al predetto elenco.

REQUISITI SPECIALI:

- ✓ IDONEITÀ PROFESSIONALE (Articolo 100, comma 1, lettera a), del Codice),
- ✓ CAPACITÀ ECONOMICA E FINANZIARIA (Articolo 100, comma 1, lettera b), del Codice), Fatturato globale maturato nel triennio precedente almeno pari € 1.500.000,00.
- ✓ CAPACITÀ TECNICHE E PROFESSIONALI (Articolo 100, comma 1, lettera c), del Codice); Esecuzione con buon esito in ciascuno degli ultimi tre anni di almeno un servizio analogo [intendendo per servizi analoghi servizi di refezione scolastica, gestiti in appalto o in affidamento] per un numero di almeno 90.000 pasti/anno per ciascun servizio

OFFERTA TECNICA La valutazione dell'offerta tecnica tiene conto, in particolare, degli aspetti relativi a fattori quali:

- la qualità dei generi alimentari;
- l'utilizzo di prodotti biologici, tipici e tradizionali, di quelli a denominazione protetta, nonché di quelli provenienti da sistemi di filiera;
- il rispetto delle disposizioni ambientali in materia di green economy e dei criteri ambientali minimi;
- la formazione degli operatori;
- la qualità del sistema informatizzato offerto per la gestione delle iscrizioni e dei pagamenti;
- il grado di attenzione prestata nei confronti dell'educazione alimentare nel recupero degli alimenti e del grado di soddisfazione dell'utenza.

OFFERTA ECONOMICA

E' stato predisposto il documento "criteri e pesi". Il documento è stato redatto tenendo conto della funzione "OFFERTA ECONOMICA UNITARIA PER VALORE ECONOMICO" presente sulla piattaforma regionale Sintel - Regione Lombardia

La durata della affidamento è di 3 anni (anni scolastici 2024-25, 2025-26, 2026-27), salvo differimento dei termini disposto dal Comune in dipendenza dell'esito della procedura di aggiudicazione, **con opzione di rinnovo per di altri tre anni scolastici**.

Particolare specificazione è stata studiata sulla ribassabilità o meno dei costi della manodopera. Come correttamente richiamato, l'art. 41 c. 14 impone alle stazioni appaltanti di individuare nei documenti di gara il costo della manodopera utilizzato per determinare l'importo "posto a base di gara". Come indicato da ANAC nel bando tipo n. 1/2023, il costo della manodopera è una componente del valore "a base di gara", relativo solo al servizio che verrà aggiudicato (nel ns. caso: il servizio triennale) e non anche ai servizi eventuali, oggetto di opzione, che concorrono alla formazione del valore globale massimo stimato ai sensi dell'art. 14 c. 4 del Codice. Il valore "a base di gara" è quello sul quale l'O.E. formula la propria offerta e rispetto al quale l'O.E. a sua volta deve indicare i propri costi della manodopera, ai sensi dell'art. 108 c. 9 del Codice. Se i costi della MO indicati dall'O.E. per il triennio contrattuale fossero inferiori a quelli indicati (per il medesimo periodo) dalla S.A., si avvia la verifica della congruità dell'offerta. Pertanto si conferma l'importo di € 520.315,20 per il triennio contrattuale, valore che potrà essere riportato nel paragrafo 3. OGGETTO DELL'APPALTO, IMPORTO E SUDDIVISIONE IN LOTTI del bando tipo, dopo la tabella riportante il valore del servizio triennale.

Come indicato da ANAC sia nel bando tipo n. 1/2023 sia nella delibera n. 528 del 15 Novembre 2023, nonché dal MIT (parere 2280 dell'8/9/2023) e dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Toscana - Firenze, sez. IV, 29 gennaio 2024), secondo una lettura sistematica e costituzionalmente orientata dell'art. 41 c. 14 del Codice, il costo della manodopera costituisce una componente dell'importo posto a base di gara, ribassabile.

In particolare:

- 1) ANAC nel bando tipo n. 1/2023 non scorpora i costi della manodopera dall'importo a base di gara (tabella 1 del punto 3) e, pur specificando che i costi della MO non sono ribassabili, però al par. 17 del medesimo bando tipo richiede la presentazione*

dell'offerta al netto degli oneri per la sicurezza, non soggetti a ribasso e al netto dell'IVA (dunque non al netto di costi della MO, che pertanto costituiscono una componente dei costi ribassabili, cui sui l'O.E. presenta offerta. In altre parole, al par. 17 del bando tipo il costo della MO è inequivocabilmente incluso nell'importo soggetto a ribasso). Qualora la S.A. decidesse di discostarsi da tale previsione bando tipo, dovrebbe darne una motivazione espressa in determina a contrarre, motivazione difficilmente rinvenibile, stante la conferma sia da parte del MIT sia parte della giurisprudenza (come si vedrà infra) della scelta di ANAC operata appunto nel bando tipo. Nella relazione illustrativa al bando tipo ANAC conferma la propria scelta con la seguente motivazione: "Con riferimento all'importo dell'appalto, è stato ricompreso nel valore posto a base di gara il costo della manodopera con la precisazione che tale costo non è ribassabile. Ciò in quanto l'articolo 41 comma 14 del codice, se da un lato dispone lo scorporo dei costi della manodopera dall'importo soggetto a ribasso, dall'altro fa salva la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale. Al fine di facilitare le operazioni di valutazione della componente economica dell'offerta, è stato ritenuto più agevole applicare il ribasso ad un importo totale comprensivo dei costi di manodopera ribadendo che questi ultimi non sono soggetti a ribasso".

- 2) ANAC nella propria delibera 528 del 15 Novembre 2023 conferma la precedente scelta del bando tipo 1/2023, dando una motivazione ancora più forte: il costo della MO è una componente dei costi ribassabili non più solo "Al fine di facilitare le operazioni di valutazione della componente economica dell'offerta", ma in virtù di "una lettura sistematica e costituzionalmente orientata dell'art. 41 c. 14 del Codice". In particolare, così scrive ANAC:

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che:

- nonostante la formulazione letterale della prima parte dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. 36/2023 induca a ritenere che i costi della manodopera siano scorporati dall'importo assoggettato a ribasso, la lettura sistematica e costituzionalmente orientata delle diverse disposizioni del Codice in materia di costi della manodopera, ed in particolare dello stesso art. 41, comma 14, seconda parte, e degli artt. 108, comma 9 e 110, induce a ritenere che il costo della manodopera continui a costituire una componente dell'importo posto a base di gara;
- nel caso di specie, anche tenuto conto dei chiari contenuti della *lex specialis*, la percentuale di ribasso indicata dal concorrente deve essere applicata all'intero importo ribassabile a base d'asta, comprensivo dei costi della manodopera.

- 3) Il MIT, con proprio parere 2280 dell'8/9/2023, ribadisce quanto indicato da ANAC nel bando tipo, e -dopo ampia argomentazione confermativa delle ragioni di ANAC (il costo della manodopera fa parte della componente economica su cui viene richiesto il ribasso)- conclude che il costo della manodopera "non si aggiunge ma fa parte dell'offerta". Ecco il parere:

La disposizione citata nel quesito costituisce attuazione del criterio contenuto nella lett. t) dell'art. 1, comma 1 della legge delega (L. 78/2022), in base al quale le stazioni appaltanti devono prevedere "in ogni caso che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre incorporati dagli importi assoggettati a ribasso". In merito alle modalità con cui declinare operativamente tale nuovo dettato normativo si rinvia alle indicazioni interpretative ed applicative di cui al bando tipo ANAC n. 1/2023 "Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alle soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo". Nello specifico, il punto 3 dello schema di Disciplinare stabilisce quanto segue: "L'importo a base di gara comprende i costi della manodopera che la stazione appaltante ha stimato pari ad € ... [indicare l'importo] calcolati sulla base dei seguenti elementi ... [precisare gli elementi attraverso i quali si è pervenuti alla determinazione del costo stimato o eventualmente indicare l'allegato che contiene questa informazione] e riferiti a ... [specificare a quali servizi o forniture si riferiscono i costi della manodopera]. I costi della manodopera non sono soggetti al ribasso". A sua volta, l'operatore economico dovrà indicare in offerta il costo della manodopera (punto 17 Bando-tipo ANAC). Se l'operatore economico riporta in offerta un costo della manodopera diverso da quello stimato dalla stazione appaltante, l'offerta è sottoposta al procedimento di verifica dell'anomalia ai sensi dell'art. 110, D.Lgs. 36/2023. Nella fattispecie, per quel che attiene al costo della manodopera, in base alla previsione di cui al comma 4, lett. a) del citato art. 110, non potranno essere fornite giustificazioni in relazione ai trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge. Si evidenzia in proposito come le clausole contenute nei bandi tipo ANAC, diverse da quelle indicate come facoltative, continuino ad assumere carattere vincolante per le stazioni appaltanti, in base a quanto dispone l'art. 83, comma 3, del nuovo Codice dei contratti, secondo cui "Successivamente all'adozione da parte dell'ANAC di bandi tipo, i bandi di gara sono redatti in conformità degli stessi. Le stazioni appaltanti, nella delibera a contrarre, motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando-tipo". Pertanto, relativamente alla domanda n. 1 la risposta è negativa. Per la domanda n. 2 si precisa che l'importo non si aggiunge ma fa parte dell'offerta ed è soggetto verifica.

TAR Toscana - Firenze, sez. IV, 29 gennaio 2024 ribadisce che all'art. 14 c. 41 deve essere data una lettura costituzionalmente orientata, ovvero idonea a salvaguardare la libertà economica degli OO.EE. che in virtù di una più efficiente organizzazione aziendale possono ribassare i costi della manodopera. Nel testo della sentenza si legge, infatti, con riferimento ad ANAC e MIT sopracitati:

Tali interventi plurimi (e diversificati quanto alla provenienza:), convincono del fatto che la tesi, secondo la quale il costo della manodopera non sarebbe assoggettabile a ribasso, sia infondata, e allo stesso tempo consentono di dare una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 41 comma 14, palesando l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale che la ricorrente chiede sia sollevata con riferimento alla violazione dell'art. 36 della Costituzione.

La libertà di iniziativa economica deve infatti comprendere la facoltà dell'operatore economico di dimostrare che la più efficiente organizzazione aziendale impatta sui costi della manodopera, diminuendone l'importo.

Neppure può ravvisarsi il vizio di eccesso di delega paventato dalla ricorrente, in quanto l'art. 1 comma 2 lett. t) della Legge delega (n. 78 del 2022) dispone che le stazioni appaltanti devono prevedere "in ogni caso, che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dagli importi assoggettati a ribasso", ma - nell'imporre alle stazioni appaltanti l'obbligatorietà dello scorporo, cioè la necessità di separata quantificazione e indicazione degli stessi - non ne fa discendere anche l'assoluta intoccabilità dei costi della manodopera come fissati dalle stazioni appaltanti, dovendo invece intendersi che la finalità della norma della legge delega sia quella di obbligare le stazioni appaltanti ad evidenziare separatamente il costo della manodopera, per garantirne una tutela rafforzata, ed in ultima analisi di salvaguardare il diritto dei lavoratori alla retribuzione minima, tutelato dall'art. 36 della Costituzione. Dunque, in base al comma 14 dell'art. 41 del d.lgs. n. 36 del 2023, la conseguenza per l'operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera è, non l'esclusione dalla gara, ma l'assoggettamento della sua offerta alla verifica dell'anomalia: in quella sede l'operatore economico avrà l'onere di dimostrare che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale oltre il rispetto dei minimi salariali.

Si condivide in tal senso la scelta proposta dalla CUC di inserire la clausola di attivazione della verifica di anomalia dell'offerta qualora i costi della MO indicati fossero inferiori a quelli indicati dalla stazione appaltante. In tal caso l'appaltatore dovrà dimostrare il minor costo della manodopera, allegando giustificativi idonei a dimostrare che il ribasso complessivo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, tenendo presente che ai sensi dell'art. 110 c. 4 del Codice non sono ammesse giustificazioni in relazioni a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E SOSTENIBILITA' ECONOMICA

Circa le **caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali** si evidenzia quanto segue.

L'analisi economico finanziaria che si è tenuta come riferimento della scelta del modello gestionale del servizio, in ragione della positiva esperienza maturata negli anni, ha evidenziato la sostenibilità del modello dell'affidamento di servizio a terzi.

Si ritiene utile proseguire secondo tale modello, rispetto ad esempio alla concessione, in ragione di una bassa percentuale di insoluti, che può essere gestita in via diretta con maggiore risultato di escussione del debito.

Per l'anno scolastico 2023/2024 - in presenza di una modulazione tariffaria che prevedeva il sostenimento per le famiglie degli alunni non residenti solo di quota parte del pasto - l'importo a carico delle famiglie risultava pari al 64% del corrispettivo totale, mentre il restante 36% a carico del Comune. Nelle proiezioni del piano economico finanziario per la gestione del futuro affidamento si cercherà di aumentare il grado di copertura del servizio, in una proiezione verso il 69% considerando un margine di remuneratività del 5%, nel rispetto dei CCN di lavoro di categoria di riferimento, oltre che dei vincoli sottratti al ribasso legati alla sicurezza e riassunti a cura dell'RSPP nel DUVRI appositamente redatto.

Di seguito il valore complessivo stimato dell'appalto:

Valore massimo stimato del servizio ai sensi dell'art. 14 c. 4 del D.Lgs. 36/2023			
descrizione	soggetto a ribasso	non soggetto a ribasso	totale
valore a base di gara (tre anni contrattuali)	1.220.952,66900 €	2.933,93100 €	1.223.886,60000 €
valore proroga contrattuale ulteriori anni tre (art. 120 c. 10 Codice)	1.220.952,66900 €	2.933,93100 €	1.223.886,60000 €
valore ev. proroga tecnica (max 6 mesi) (art. 120 c. 11 Codice)	203.492,11150 €	488,98850 €	203.981,10000 €
valore quinto d'obbligo (art. 120 c. 9 Codice)	488.381,06760 €	1.173,57240 €	489.554,64000 €
Valore massimo stimato del servizio ai sensi dell'art. 14 c. 4 del D.Lgs. 36/2023	3.133.778,51710 €	7.530,42290 €	3.141.308,94000 €

Si può ragionevolmente ed indicativamente supporre che il numero totale dei pasti che verranno consumati per ogni singolo anno scolastico di vigenza dell'affidamento sarà di circa 77.000 pasti, stima redatta sulla base storica delle assenze "strutturali" che si differenzia dal quantitativo potenziale delle reali iscrizioni (96.310).

Nella logica di una completa trasparenza e accessibilità ai dati complessivi del servizio che si va ad affidare e alla sua effettiva remuneratività, si è ritenuto ontologicamente più corretto mettere a disposizione il doppio dato della fattibilità sui pasti elaborata sulla base delle

iscrizioni scolastiche, al fine di quantificare il potenziale di produzione e nel contempo di esporre la media effettiva della produzione al netto delle assenze “patologiche” per una maggiore obiettività sulla resa economica di ritorno.

STIMA INDICATIVA DEL NUMERO DEI PASTI PRESUNTO									
DESCRIZIONE		SERVIZIO DI REFEZIONE SCOLASTICA E DIPENDENTI						SERVIZIO PASTI A DOMICILIO	TOTALE REFEZIONE + DOMICILIO
		scuola matema Bemasconi	primaria Don Milani	Nido	Dipendenti	Centro Estivo	TOTALE REFEZIONE SCOLASTICA		
STIMA NUMERO PASTI (iscritti al servizio)	bambini	110	280	43		70	503		503
	adulti (insegnanti/ dipendenti/	10	15	5	15	15	60	15	75
	totale pasti	120	295	48	15	85	563	15	578
	giorni/anno	200	180	220	100	40	740	250	
	totale pasti/anno	24.000	53.100	10.560	1.500	3.400	92.560	3.750	96.310
tot pasti/anno netto assenze		19.024	47.212	6.955	449	1.589	75.229	1.745	76.974
totale pasti/triennio (al netto delle assenze)		57.072	141.636	20.865	1.347	4.767	225.687	5.235	230.922

All'interno del costo pasto stimato a base di gara (€ 5,30) sono stati calcolati i costi necessari di sostenibilità per il personale attualmente impiegato, gli incrementi ISTAT di legge, i costi di manodopera rispettosi dei CCNL di categoria, i costi del Collegio Consultivo Tecnico, i costi di sicurezza e un margine necessario di utile.

COMUNE DI POGLIANO REFEZIONE SCOLASTICA		MILANESE Calcolo costo pasto		DURATA	APPALTO	anni	3+3	
COSTO PERSONALE								
Nr-	Figura	liv.	n°ore/DIE	Tot ore	costo/ora*	costo/die	giornate lav.	costo/ANNO
1	DIRETTORE	3		1	22,68	22,68	210	€ 4.762,80
1	DIETISTA	3		1	22,68	22,68	210	€ 4.762,80
<u>Infanzia/Nido</u>								
1	CUOCO (anche NIDO)	4		6	21,33	127,98	220	€ 28.155,60
1	AIUTO-CUOCO	5		6	20,02	120,12	220	€ 26.426,40
1	ASM (anche NIDO)	6s		3	19,20	57,60	220	€ 12.672,00
1	ASM mista inf/prim	6s		1	19,20	19,20	200	€ 3.840,00
<u>Primaria</u>								
1	CUOCO	4		8	21,33	170,64	180	€ 30.715,20
	AIUTO-CUOCO	5		0	20,02	0,00	180	€ -
4	ASM	6s		12	19,20	240,24	180	€ 43.243,20
1	AUTISTA	5		2	20,02	40,04	250	€ 10.010,00
1	ASM mista inf/prim	6s		3	19,20	57,60	180	€ 10.368,00
1	impiegata	5		2	20,02	40,04	200	€ 8.008,00
					*MI dicembre 2021	TOTALE		€ 182.964,00
COSTO MANODOPERA DEDICATA ALL'APPALTO (base annua)								€ 173.438,40
COSTO MANODOPERA DEDICATA ALL'APPALTO (triennio)								€ 520.315,20
VOCI DI COSTO							costo annuo CAM	incidenza voci
Costo derrate CAM							€ 123.158,40	31,320%
Costo personale							€ 182.964,00	46,529%
Costo sicurezza L. 81/2008							€ 3.155,93	0,803%
Costo autocontrollo							€ 615,79	0,157%
Costo DVR							€ 215,53	0,055%

Costo materiale pulizie		€ 10.345,31	2,631%
Costo materiale di consumo		€ 1.970,53	0,501%
Costo utenze CC (luce, gas acqua+rifiuti) riconosciuto ad AC		€ 39.000,00	9,918%
Costo manutenzioni ordinarie APPARECCHIATURE		€ 10.000,00	2,543%
Costo manutenzioni ordinarie da CSA IMPIANTI, STRUTTURE (tinteggiature)		€ 10.000,00	2,543%
Quota automezzi per trasporto pasti	N°1 + manutenzione+carburante LEESING € 520/MESE	€ 6.240,00	1,587%
Costo sistema informatico		€ 4.060,00	1,032%
Costi buffet (50/60 persone)		€ 1.500,00	0,381%
Morosità		€ -	0,000%
	totale annuo	€ 393.225,49	100,00%
Utile di esercizio (1,3%)		€ 5.111,93	
	totale annuo	€ 398.337,42	
	n°anni	3	
		€ 1.195.012,27	
Hp migliori offerte nell'appalto		€ 20.000,00	
		€ 1.215.012,27	
	pasti/anno	76974	
	TOT. PASTI	230922	
	costo pasto aderenza ai CAM	€ 5,2615700	
		€ 0,02	
COSTO DUVRI		5.2815700 €	

Il Responsabile Unico del Progetto

Responsabile dei Servizi al Cittadino, Affari Generali,
Servizi scolastici, sportivi e culturali, Digitalizzazione
Dott.ssa Stefania Meraviglia