



# **COMUNE DI POGLIANO MILANESE**

## **AREA SOCIO CULTURALE**

### **RELAZIONE ISTRUTTORIA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA : “RISTORAZIONE SCOLASTICA A RIDOTTO IMPATTO AMBIENTALE AI SENSI DEL PIANO D’AZIONE NAZIONALE SUL GREEN PUBLIC PROCUREMENT E AI CRITERI AMBIENTALI MINIMI APPROVATI CON D.M. 25/7/2011” EX art. 34, COMMA 20, DEL D.L.179/2012 CONVERTITO NELLA LEGGE 221/2012**

*La presente relazione è finalizzata ad evidenziare le ragioni ed il rispetto della sussistenza dei requisiti previsti dalla disciplina comunitaria in relazione alla procedura di affidamento del servizio di ristorazione scolastica nelle Scuole dell'Infanzia e Primarie Statali del territorio comunale di Pogliano Milanese, nel rispetto di quanto previsto dal comma 20, art. 34 del D. L. 179/2012 convertito in L. 221/2012 che recita: "Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da 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".*

## INFORMAZIONI DI SINTESI

<b>Oggetto dell'affidamento</b>	Procedura aperta per l'affidamento del servizio di ristorazione scolastica
<b>Ente affidante</b>	Comune di Pogliano Milanese
<b>Tipo di affidamento</b>	Appalto
<b>Modalità di affidamento</b>	Affidamento tramite procedura di gara aperta
<b>Durata dell'affidamento</b>	3 anni scolastici – Periodo 12.09/2017 – 11.09. 2020.  Possibilità di rinnovo per ulteriori 3 anni scolastici e precisamente – Periodo 12.09.2020 – 11.09.2023
<b>Nuovo affidamento o adeguamento di servizio già affidato</b>	La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20)
<b>Territorio interessato dal servizio affidato</b>	singolo comune

<b><u>Soggetto responsabile della compilazione</u></b>	
Nominativo:	Paola Barbieri
Ente di riferimento:	Comune di Pogliano Milanese
Area/servizio:	Area Socio – Culturale
Telefono:	02/93964433
Email:	paolabarbieri@poglianomilanese.org
Data di redazione:	

## **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

### **Premessa.**

Il comune di Pogliano Milanese ha attivo il servizio pubblico di refezione scolastica nelle scuole presenti sul territorio comunale.

Il servizio comprende la fornitura di derrate, la preparazione, la distribuzione e lo scodellamento dei pasti ad alunni e insegnanti aventi diritto alla mensa della Scuola Primaria, della Scuola dell'Infanzia, dell' Asilo Nido, ai minori frequentanti il Centro Ricreativo Diurno Estivo, nonché ai dipendenti comunali nelle giornate di rientro pomeridiano, la predisposizione, la sanificazione e la successiva pulizia dei locali in cui si consumano i pasti, dei locali adibiti a centri di cottura, stoccaggio e relative attrezzature, la preparazione e distribuzione dei pasti domiciliari agli anziani residenti in difficoltà.

Il servizio viene svolto mediante due “centri cottura” di proprietà comunale – uno sito presso il plesso della Scuola Primaria, che serve gli alunni di detta scuola, i dipendenti comunali e gli utenti del Centro Ricreativo Diurno Estivo – l'altro sito presso la Scuola dell'Infanzia, che serve gli alunni di tale scuola, i bimbi dell'Asilo Nido, gli utenti del Centro Ricreativo Diurno Estivo e confeziona i pasti per gli anziani al domicilio. Nei rispettivi centri cottura anche le attrezzature ivi presenti sono di proprietà dell'Amministrazione Comunale.

Il servizio è attualmente affidato, mediante appalto alla società Sodexo.  
Il contratto di servizio in essere scade il 09/09/2017.

### **Normativa.**

#### DISCIPLINA SPECIFICA DEL SETTORE REFEZIONE SCOLASTICA

Tale servizio è istituito tenuto conto delle indicazioni contenute nella Legge Regionale 20 marzo 1980 n. 31 “Diritto allo studio – norme di attuazione” che, all'articolo 4 individua la mensa scolastica tra i servizi per agevolare la frequenza delle scuole dell'obbligo e dell'infanzia.

E' organizzato tenuto conto dei seguenti principali riferimenti :

- IN MATERIA DI IGIENE DEGLI ALIMENTI:
  - “Pacchetto igiene” della Comunità Europea, in vigore dall'1/1/2006
    - ✓ Reg. CE 178/2002
    - ✓ Reg. CE 852/2004
    - ✓ Reg. CE 882/2004
    - ✓ Reg. CE 853/2004 (ambito veterinario)
    - ✓ Reg. CE 854/2004 (ambito veterinario)
- IN MATERIA NUTRIZIONALE:
  - Piano Sanitario Nazionale
  - Piani Nazionali e Regionali di Prevenzione
  - Linee Guida Nazionali e Regionali:

- ✓ Linee Guida per una Sana Alimentazione Italiana – INRAN, rev. 2003
- ✓ Livelli di assunzione giornalieri Raccomandati di Nutrienti per la popolazione Italiana (LARN)
- ✓ Linee di Indirizzo Nazionale per la Ristorazione Scolastica - Min. Salute – anno 2010
- ✓ Linee Guida Regione Lombardia per la Ristorazione Scolastica 2002
- ✓ Linee di Indirizzo per la Valorizzazione Nutrizionale della Ristorazione Scolastica – Asl Milano 1 – anno 2015.
- Reg. CE 834/2007
- Piano d'Azione Nazionale sul Green Public Procurement- Pan GPP (adottato con Decreto Interministeriale dell'11/4/2008)
- Criteri ambientali minimi (approvati con D.M. 25/07/2011)

Nell'ambito della Ristorazione Scolastica questa pluralità di fattori sanitari e nutrizionali e di variabili legate all'organizzazione del servizio ha l'obiettivo di :

- Garantire la qualità e la sicurezza degli alimenti serviti
- Coprire i fabbisogni nutrizionali
- Somministrare un pasto che sia gradevole e accettato
- Considerare le implicazioni sociali, relazionali, ambientali, educative, etiche legate al consumo del pasto a scuola
- Dare evidenza, con adeguate scelte negli acquisti e nell'organizzazione del servizio, della comprensione delle forti relazioni esistenti tra salute, alimentazione, ambiente e rapporto con il territorio

L' interazione tra diversi attori, tra cui L'Amministrazione Comunale, il gestore del servizio, la Ats, l'utenza, la Commissione Mensa, gli insegnanti e la Dirigenza Scolastica è finalizzata a garantire un coordinamento efficace delle attività, ad integrare gli obiettivi, a concorrere al potenziamento dell'efficacia degli interventi preventivi.

## DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

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

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, caratterizzato da una cospicua e a volte caotica produzione legislativa.

Il referendum popolare del 12-13 giugno 2011 ha abrogato la disciplina contenuta nell'art. 23 bis del D.L. 112/2008 (convertito nella legge 133/2008) che stabiliva significativi principi in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Il vuoto normativo è stato colmato dall'art. 4 del D.L. n. 138/2011 (convertito nella legge 148/2011), che ha riproposto nella sostanza ed in larga parte la disciplina dell'articolo abrogato. La sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 ha quindi azzerato la normativa contenuta nell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, con la conseguente applicazione, nella materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, oltre che della disciplina di settore non toccata dalla detta

sentenza, della normativa e dei principi generali dell'ordinamento europeo, e dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e di quella nazionale.

Secondo il quadro normativo in essere le modalità di organizzazione dei servizi pubblici, o meglio di scelta del soggetto gestore, sono le seguenti:

1. il ricorso al mercato;
2. il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato;
3. l'affidamento in house.

La prima modalità rappresenta il modello della così detta evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime comunitario di libera concorrenza.

La seconda modalità si riferisce al fenomeno delle società miste, il quale si realizza attraverso la cosiddetta gara a doppio oggetto, riguardante sia la qualità di socio che la gestione del servizio, in cui la società viene costituita per una specifica missione in base a una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l'affidamento della missione medesima.

La terza modalità è il cosiddetto "in house" che consente l'affidamento diretto, senza gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall'ente affidante. Ciò è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E. in presenza di tre condizioni: a) totale partecipazione pubblica; b) controllo analogo sulla società affidataria a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi; c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

Il D. L. 179/2012, all'art. 34, comma 20, convertito in L. 221/2012 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 da' conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste".

Il legislatore richiede quindi che vengano esplicitate:

1. le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad operare questa scelta dell'affidamento al mercato, in rapporto alla natura dei servizi affidati;
2. la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
3. i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

Con la presente relazione si illustrano nelle sezioni che seguono i contenuti richiesti dal legislatore.

## **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che gli stessi si sostanziano nei requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio, per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico. La ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

La Refezione Scolastica è un servizio pubblico locale ed in quanto tale deve essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso per tutti gli utenti e a prezzi accessibili.

Ciò posto, si ritiene che sussistano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per l'affidamento in esclusiva ad un soggetto terzo dei servizi in questione, in relazione alla necessità di acquisire un partner privato dotato delle capacità organizzativa e finanziaria sufficiente per acquisire in proprio la gestione del servizio pubblico.

Il servizio di refezione comprende la fornitura di derrate, la preparazione, la distribuzione e lo scodellamento dei pasti ad alunni, insegnanti aventi diritto alla mensa della Scuola Primaria, Scuola dell'Infanzia, Asilo Nido, Centro Ricreativo Diurno Estivo, nonché ai dipendenti comunali nelle giornate di rientro pomeridiano, la predisposizione, la sanificazione e la successiva pulizia dei locali in cui si consumano i pasti, dei locali adibiti a centri di cottura, stoccaggio e relative attrezzature, la preparazione e distribuzione dei pasti domiciliari agli anziani residenti in difficoltà.

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

- **Il soggetto gestore** espletterà tutte le attività di seguito riportate: la fornitura di derrate, il servizio di preparazione dei pasti della ristorazione scolastica e comunale, prodotti presso i due centri cottura di proprietà comunale, nonché la pulizia e la sanificazione dei locali e delle attrezzature, il lavaggio delle stoviglie, la preparazione e distribuzione dei pasti domiciliari agli anziani residenti in difficoltà, seguiti dal servizio domiciliare, secondo le modalità stabilite nel capitolato speciale.

Al fine di garantire la definizione e il rispetto di procedure "sicure" e in grado di assicurare gli standard di qualità predefiniti di tutto il processo di refezione scolastica, gli obblighi del soggetto gestore comprenderanno anche quello di essere in possesso della certificazione UNI EN ISO 9001:2008 e di acquisire le certificazioni ISO 22000 e UNI EN ISO 22005:2008.

I centri di cottura unitamente alle attrezzature dovranno essere mantenuti in perfetto stato di funzionamento e riconsegnati nelle medesime condizioni in cui sono stati affidati.

I menu predisposti e le relative grammature dovranno fare riferimento alle “Linee guida per l’elaborazione del menu scolastico – Dipartimento di Prevenzione Medica UOC Igiene degli alimenti e della Nutrizione ASL MI 1 – dicembre 2015”; e alla Circolare ASL Mi1 del 22/12/15.

I prodotti alimentari che l’appaltatore dovrà impiegare, dovranno essere di qualità e possedere le caratteristiche previste in apposite schede prodotto allegate al capitolato di gara.

In accordo al Piano d’Azione Nazionale sul Green Public Procurement (PANGPP) e ai criteri ambientali minimi previsti per il servizio di ristorazione scolastica (Cfr. PAN GPP Punto 5.3.1), l’appaltatore dovrà fornire dei prodotti ottenuti mediante tecniche di agricoltura biologica, così come definito dal Reg CE 834/2007, prodotti D.O.P. e I.G.P, eventualmente prodotti da pesca sostenibile e prodotti del commercio equo e solidale. I pasti degli anziani 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 legge, distribuiti agli utenti del servizio nell’orario previsto tutti i giorni dal lunedì al venerdì.

Le operazioni di somministrazione dovranno essere effettuate secondo buone prassi igieniche evitando l’incrocio di operazioni “sporche” con operazioni “pulite” e nel rispetto delle temperature indicate dalla Ditta aggiudicataria nel proprio Manuale di Autocontrollo.

Al termine delle operazioni di stoccaggio, preparazione, cottura, distribuzione degli alimenti, tutte le attrezzature dovranno essere pulite da ogni residuo e sanificate secondo quanto previsto dal piano di sanificazione predisposto.

Per ridurre i rifiuti ed educare i bambini a consumi più responsabili, il consumo del pasto deve essere garantito agli alunni, ove possibile, attraverso l’impiego di stoviglie pluriuso lavabili.

Dovrà essere garantita una corretta raccolta differenziata dei rifiuti prodotti presso i centri cottura e i diversi punti di somministrazione, coerentemente con le modalità di raccolta individuate dal Comune di Pogliano Milanese.

In accordo al Piano d’Azione Nazionale sul Green Public Procurement (PANGPP) e alle specifiche tecniche di base previste (Cfr PAN GPP punto 5.3.2) i materiali di consumo in carta utilizzati per il servizio dovranno rispettare i criteri ecologici previsti dall’art. 2 e relativo allegato della Decisione della Commissione del 9 luglio 2009 (2009/568/CE).

I prodotti di sanificazione e tutto il materiale di pulizia, che sarà a carico della ditta aggiudicataria, dovrà essere differenziato in base alle superfici da trattare (codice colore). I prodotti detergenti impiegati dovranno essere conformi alla normativa vigente (Reg CE 648/2004 e D.P.R. 21 del 6/2/2009) e i prodotti disinfettanti dovranno essere conformi al D.lgs 174/2000 sui biocidi e al D.P.R 392/1998 relativo ai presidi medico chirurgici.

Il soggetto gestore dovrà altresì farsi carico della manutenzione ordinaria delle attrezzature, dei mezzi di trasporto, dei locali utilizzati e relativi arredi per l'intera gestione del servizio.

Non saranno consentite modifiche/interruzioni del servizio, salvo i seguenti casi particolari: sciopero o assemblee ( il gestore, fermo restando il rispetto della normativa in materia di sciopero, è tenuto sempre a valutare la fornitura di un menu semplificato oppure di un servizio alternativo), guasti agli impianti o alle attrezzature ( in caso di guasto agli impianti o alle attrezzature deve essere comunque garantito all'utenza un pasto alternativo, anche attraverso un menù di emergenza), cause di forza maggiore (in via generale non sono ammesse interruzioni del servizio e l'appaltatore deve predisporre in via preventiva adeguate procedure per fornire un servizio alternativo o un menu di emergenza). Le interruzioni del servizio dovute a forza maggiore saranno ammesse solo dopo che l'appaltatore avrà esperito ogni tentativo per la fornitura di un pasto alternativo o menu di emergenza.

**Resteranno invece in capo al Comune le funzioni amministrative quali:**

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

**MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

Si ritiene che sussistano specifiche **ragioni**, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico, **che inducono l'Amministrazione Comunale ad operare la scelta di affidamento ad un soggetto terzo**, dotato delle capacità organizzativa e finanziaria sufficiente per acquisire in proprio la gestione del servizio pubblico.

Il servizio di refezione scolastica nelle scuole del territorio comunale è stato gestito in forma diretta sino al 1985.

Successivamente a tale data è sempre stato appaltato a soggetto esterno.

Infatti, il Comune di Pogliano Milanese , pur disponendo della proprietà dei due “centri cottura”, non dispone né di personale dipendente né degli ulteriori mezzi propri da poter impiegare per lo svolgimento del servizio, né i numerosi vincoli in materia di personale possono consentire il ritorno alla gestione diretta.

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



Proseguire nell'esternalizzazione consentirà, inoltre, di evitare onerosi investimenti in beni e servizi a valere sulle risorse di bilancio e il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa potrà essere idoneo a garantire la ricercata qualità del servizio attraverso la costruzione di un adeguato capitolato coerente con gli obiettivi prefissati.

L'affidamento esterno ha consentito, nel corso delle passate annualità, sia risparmi di spesa, che risultati gestionali ed operativi positivi, con soddisfazione da parte dell'utenza.

Una prosecuzione nell'esternalizzazione consentirà di evitare onerosi investimenti in beni e servizi a valere sulle risorse di bilancio.

Tutto ciò evidenziato, L'Amministrazione Comunale ha valutato che la procedura di selezione più idonea, al fine di garantire la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione è quella dell'appalto di servizio,

L'appalto sarà affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 95, comma 3 lettera A, Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50

## **MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA**

L'analisi economico-finanziaria che si è tenuta come riferimento della scelta del modello gestionale del servizio ha evidenziato la sostenibilità del modello dell'appalto di servizi a terzi.

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

Il valore complessivo del contratto posto a base di gara, per tutta la sua durata di 6 anni, è pari a Euro 2.273.568,00 (iva esclusa).

Si evidenzia che una quota parte del costo del servizio è coperto dalle tariffe corrisposte dagli utenti, pari a circa 70% se si tiene conto delle agevolazioni tariffarie; quota, che viene definita in occasione dell'approvazione del bilancio comunale e in questo ambito del sistema tariffario.

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

Sono esclusi altri oneri economici in capo all'Amministrazione.

LA RESPONSABILE DELL'AREA SOCIO CULTURALE

Dott.ssa Paola Barbieri