

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<i>Servizio di refezione scolastica</i>
Ente affidante	<i>Comune di Salara</i>
Tipo di affidamento	<i>Appalto di servizi</i>
Modalità di affidamento	<i>Affidamento diretto</i>
Durata del contratto	<i>Dal 1.1.2023 al 30.06.2026 con possibilità di proroga tecnica</i>
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>Nuovo affidamento per intervenuta scadenza di un precedente appalto</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>Comune di Salara</i>

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Begossi Serena
Ente di riferimento	Comune di Salara
Area/servizio	Amm.vo-Demografica Contabile
Telefono	0425 – 705116 int. 3
Email	ragioneria@comune.salara.ro.it
Data di redazione	1 settembre 2022

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La disciplina generale dei servizi pubblici locali è oggi contenuta nelle norme ancora vigenti, dell'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e nell'art. 34, commi 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con modificazioni in l. 17 dicembre 2012, n. 221.

In particolare, i commi 20 e 21 dell'art. 34 da ultimo citato prevedono quanto segue:

“ Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste” (comma 20)

“Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013” (comma 21).

L'art. 13 del decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", convertito con modificazioni dall' art. 1, comma 1, L. 27 febbraio 2014, n. 15 che recita:

Comma 1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014.

Comma 2. La mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto-legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014, comportano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014.

Comma 3. Il mancato rispetto dei termini di cui ai commi 1 e 2 comporta la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014.

Comma 4. Il presente articolo non si applica ai servizi di cui all'articolo 34, comma 25, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. Si deve, anzitutto, osservare che la nozione di servizio pubblico locale corrisponde a quella comunitaria di servizio di interesse generale che ricomprende tutte le attività immediatamente rivolte agli utenti ma anche quelle che rispondono finalisticamente ai bisogni collettivi della società (cfr. art. 106, par. 2 TFUE, art. 14 TFUE).

La giurisprudenza ha precisato che sono da considerare servizi pubblici tutti quelli di cui i cittadini usufruiscono *uti singuli* e come componenti della collettività, purché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali (Cons. St., sez. V, 22 Dicembre 2005, n. 7345). Il “servizio pubblico” può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), il quale la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il “servizio universale” può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile; in particolare, la nozione comunitaria di cd. servizio universale ricomprende *“l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza”*.

La nozione interna di “servizio pubblico locale”, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (*ex multis*, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001, nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), deve essere considerata corrispondente a quella comunitaria di “servizio di interesse generale”, ove limitata all'ambito locale, come riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004 (e ribadito con sent. Corte cost. n. 325/2010). I “servizi di interesse generale” sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio (Commissione Europea, I servizi d'interesse generale in Europa [COM(96)443]).

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

L'affidamento prevede la gestione del servizio di refezione scolastica e doposcuola riservato agli alunni ed al personale adulto autorizzato della scuola statale dell'infanzia.

Il servizio di refezione scolastica rientra tra gli interventi attuativi del diritto allo studio la cui competenza amministrativa è attribuita agli enti locali ai sensi dell'art. 45 del D.P.R 616/77. Spetta dunque al Comune garantire il servizio mensa che si connota come un vero e proprio momento educativo dell'intera attività scolastica e non un momento puramente assistenziale della stessa.

L'affidamento attualmente in essere è in scadenza al 31.12.2022 e pertanto si rende necessario procedere ad un nuovo affidamento del servizio a partire dal 01.01.2023.

In osservanza dei principi di uguaglianza, parità di trattamento e non discriminazione regolanti i servizi pubblici locali (DPCM 27/1/94), il servizio di refezione scolastica è garantito a tutti gli alunni e scolari che ne facciano richiesta senza distinzione alcuna di razza, religione, credo religioso, posizione etiche e allergie alimentari.

L'erogazione del servizio avverrà secondo il calendario scolastico che verrà tempestivamente comunicato all'affidatario agli inizi di ciascun anno scolastico della struttura organizzativa comunale competente.

Il numero presunto dei pasti totale erogabili agli utenti del servizio di refezione scolastica e del doposcuola è stato stimato sulla base dei dati consuntivi registrati nell' ultimo biennio e ammonta a presuntivi n. 6850 pasti annui.

La Ditta Appaltatrice deve garantire un numero di operatori sufficienti a soddisfare tutte le esigenze degli utenti.

Il personale impegnato deve essere idoneo a svolgere tutte le mansioni e funzioni richieste e dimostrare di essere in possesso dei requisiti di idoneità sanitaria richiesti dai competenti servizio dell'ASL.

La Ditta Appaltatrice risponde dei danni a persone e/o cose che potrebbero derivare da atti/fatti conducibili all'affidatario medesimo e/o ai suoi dipendenti e si obbliga a stipulare allo scopo idonea assicurazione sollevando gli enti da qualsiasi controversia che al riguardo venisse mossa.

La Ditta Appaltatrice dovrà provvedere con automezzi propri agli spostamenti degli operatori per lo svolgimento del servizio e a proprie spese alla fornitura al personale di tutto quanto necessario allo svolgimento del lavoro secondo quanto previsto dalle vigenti norme in materia di igiene e tutela della salute del personale e degli utenti.

La Ditta Appaltatrice deve garantire l'aggiornamento professionale e la formazione permanente degli operatori.

Gli operatori effettueranno le prestazioni con diligenza e riservatezza, seguendo il principio della collaborazione con gli altri operatori, gli uffici dell'ente e l'assistente sociale di riferimento.

Gli operatori durante il servizio dovranno mantenere una condotta irreprensibile, garantendo il mantenimento del segreto su fatti e/o circostanze dei quali abbiano avuto notizia durante l'espletamento del servizio nel rispetto della normativa di riferimento.

Al personale è fatto assoluto divieto di accettare alcuna forma di compenso da parte degli utenti, di qualsiasi natura esso sia, in cambio delle prestazioni effettuate.

La Ditta Appaltatrice si impegna a garantire l'immediata sostituzione del personale, in caso di malattia ferie ecc, senza alcun aggravio per l'ente, il quale è titolato a chiedere la sostituzione del personale qualora risultasse inidoneo al servizio e/o ci fossero delle segnalazioni da parte dell'utenza di comportamenti non idonei al servizio reso dall'operatore.

La sostituzione del personale dovrà essere comunicata al Comune di riferimento, con la massima tempestività.

Non è consentita la sospensione non motivata del servizio, a pena di risoluzione del contratto.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Intimamente connessa ai servizi di interesse generale è la tematica connessa agli obblighi specifici di pubblico servizio, che vanno ricondotti alla 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), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e, ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'"equilibrio economico" del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità. La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi.

Entro tali limiti è quindi rimessa all'Ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'articolo 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

Nel definire i servizi d'interesse economico generale gli enti locali dispongono di un margine elevato di discrezionalità, ferma restando la necessità di individuare in maniera dettagliata i seguenti aspetti:

- a) la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
- b) le imprese ed il territorio interessati;
- c) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;
- d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
- e) le modalità per evitare sovracompensazioni e per il loro eventuale rimborso.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole.

I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi a investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale: perciò, quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del servizio di interesse economico generale, è necessario prevedere obblighi di tenere una contabilità separata. Se l'impresa in questione dispone dei diritti esclusivi o speciali legati a un servizio di interesse economico generale che produce utili superiori all'utile ragionevole è possibile decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori del servizio di interesse economico generale debbano essere destinati interamente od in parte al finanziamento del servizio di interesse economico generale.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute e alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati

in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, 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.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO

Alla luce della normativa vigente risultano applicabili ai servizi pubblici locali di rilevanza economica le seguenti procedure di affidamento:

- gestione diretta con risorse interne;
- conferimento in favore di imprenditori o di società individuati mediante procedure ad evidenza pubblica (esternalizzazione);
- affidamento diretto a società a totale capitale pubblico corrispondente al modello “in house providing”;
- affidamento a società a capitale misto pubblico privato, il cui partner privato sia individuato a seguito di gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto.

1. La gestione in economia

Sono in “economia” i servizi erogati attraverso l’autonoma organizzazione di mezzi e risorse proprie.

E 1. Esternalizzazioni

La procedura di esternalizzazione del servizio è quella tipicamente regolamentata dal codice dei contratti (D.Lgs 50 del 2016). In particolare occorre rinviare alle seguenti definizioni:

- “appalto pubblico” quale “contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi”;
- “concessione di lavori” intesa come “contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta, aventi ad oggetto, in conformità al presente codice, l'esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo;
- “concessione di servizi” quale contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

2. Affidamento in house

Si fa riferimento agli affidamenti aggiudicati ad una società interamente controllata dall'Amministrazione affidante. Trattandosi di deroga ai principi di concorrenza, non discriminazione e trasparenza, l'istituto è stato ritenuto ammissibile solo nel rispetto di alcune rigorose condizioni, individuate dalla giurisprudenza comunitaria ed elaborate anche da quella nazionale. In particolare l'affidamento diretto del servizio di un ente pubblico a una persona giuridicamente distinta è possibile qualora:

- la partecipazione societaria è interamente pubblica;
- i soci esercitano, anche in forma congiunta, un controllo analogo a quello esercitato dagli stessi sui propri servizi;
- l'affidataria realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.

Ad oggi è possibile ricorrere a tale istituto nel rispetto della normativa delineata dall'art. 192, comma 2, d. lgs. 50/2016, che, in un'ottica di libera concorrenza ed ottimale gestione delle risorse pubbliche, richiede che anche per l'affidamento in house si verifichi la congruità economica dell'offerta presentata dal soggetto partecipato.

3. Società miste

L'art. 116 comma 1 del TUEL prevede che "Gli enti locali possono, per l'esercizio di servizi pubblici e per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio, nonché per la realizzazione di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico, che non rientrino, ai sensi della vigente legislazione statale e regionale, nelle competenze istituzionali di altri enti, costituire apposite società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria anche in deroga ai vincoli derivanti da disposizioni di legge specifiche. Gli enti interessati provvedono alla scelta dei soci privati e all'eventuale collocazione dei titoli azionari sul mercato con procedure di evidenza pubblica".

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Il Comune intende procedere all'erogazione del servizio tramite l'individuazione di un soggetto competente cui appaltare lo svolgimento delle seguenti attività:

- SERVIZIO DI REFEZIONE SCOLASTICA E DOPOSCUOLA

La modalità prescelta pare infatti essere la più adeguata alla luce delle peculiari caratteristiche del Comune di Salara: non è infatti possibile per l'Ente svolgere autonomamente il servizio, essendo il personale ridotto e non in possesso delle competenze necessarie allo svolgimento delle attività da dedurre in contratto; l'appalto costituisce sicuramente un modello più semplice e snello rispetto alla concessione; non si rinvergono soggetti in house o società miste in grado di svolgere i servizi *de quibus*.

L'individuazione dell'aggiudicatario avverrà nel rispetto dei principi di libera concorrenza e rotazione ma si ritiene di individuare un limite massimo di operatori ammissibili pari a 3 preferendo tra questi la ditta con il centro di cottura più vicino alla sede della Scuola Materna sita in Via Roma n. 3;

Si procederà tramite la pubblicazione per giorni 15 di una manifestazione di interesse sul sito internet dell' Ente www.comune.salara.ro.it e seguirà procedura di affidamento diretto sensi dell' art. 36 comma 2 lett. A)

Salara, li 01/09/2022

Il Responsabile del Servizio

Begossi Serena