

**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)**

**SCHEMA - TIPO**

**INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento	Servizio di mensa scolastica
Ente affidante	Comune di Spoltore
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	In house
Durata del contratto	7 anni scolastici con revisione annuale dal secondo anno di affidamento
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Spoltore

**SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo	Silvia Di Giosaffatte
Ente di riferimento	Comune di Spoltore
Area/servizio	Settore II " Servizi alla Persona"
Telefono	085 4964260
Email	silviadigiosaffatte@comune.spoltore.pe.it
Data di redazione	_16_/07_/2021_

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

## **SEZIONE A**

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

#### **SEZIONE "A "**

##### **Premesse e quadro normativo di riferimento**

###### **Premesse**

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, pone in un posizione di maggiore favore le modalità di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso laddove un'amministrazione pubblica ricorresse all'affidamento di un servizio ad un soggetto terzo mediante espletamento di procedure ad evidenza pubblica, risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario; proprio in tale contesto tuttavia, è emersa la possibilità di prevedere affidamenti diretti nei confronti di soggetti terzi totalmente partecipati da amministrazioni pubbliche ed assoggettati al loro stretto controllo (c.d. affidamento in house providing), ovvero la soluzione gestionale che il Comune di Spoltore intende perseguire.

L'art. 34 del D.L. 18.10.2012, n.179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, dalla Legge 17.12.2012, n.221, al comma 20, prevede 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 dia 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".

La presente relazione è stata elaborata relativamente al servizio di MENSA SCOLASTICA.

del Comune di Spoltore che assume il ruolo di ente affidante, e persegue l'obiettivo di dimostrare che l'affidamento diretto dello stesso, in house providing in favore della società partecipata SpoltoreServizi srl assicura il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione. Inoltre, essa deve garantire adeguata informazione alla collettività.

###### **Quadro normativo di riferimento**

La materia dei servizi pubblici locali è stata nell'ultimo decennio oggetto di un'intensa attività normativa e di numerose modifiche e resa più complessa dall'avvicinarsi di un'abrogazione referendaria e un pronunciamento di illegittimità costituzionale. L'art. 112 del D. Lgs. n.267/2000, di fatto, non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico, limitandosi a rilevare che i servizi pubblici locali devono avere "per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". La genericità della norma si spiega con la circostanza che gli enti locali sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art.3 T.U.E.L.), nel senso che hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni e di servizi siano assunte come doverose, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art.112 T.U.E.L.), in relazione ai differenti contesti socio-economici e territoriali.

Quel che rileva è perciò la scelta politico-amministrativa dell'ente locale di prendere in carico il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della comunità, in linea con il ricordato principio che gli enti locali rappresentano le proprie comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo.

*Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione*

La distinzione fra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica, introdotta dal DL. 30.09.2003, n.269, convertito dalla Legge 24.12.2003, n.350, che ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D. Lgs. n.267/2000, non è corredata da un'espressa e precisa individuazione delle due fattispecie giuridiche, rendendo, così, necessario il ricorso alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

E' opportuno considerare che nel "Libro Verde sui servizi di interesse generale", presentato il 21.05.2003 dalla Commissione delle Comunità Europee, si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, così da rendere impossibile la fissazione a priori di un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica".

Secondo la costante giurisprudenza comunitaria è compito del giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa (Corte di Giustizia Europea, Sentenza 2105.2003, causa 18/2001).

Occorre far ricorso, dunque, ad un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la sua disciplina normativa. (Parere Corte dei Conti Lombardia n.195/2009; Consiglio di Stato, Sezione V, 30.08.2006, n.5072; TAR Puglia 24/2012; Consiglio di Stato, Sezione V, 10.09.2010, n.6529).

Da ultimo nel Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica - D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 come modificato dal D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100 (d'ora in poi TUSP) troviamo la definizione dei servizi di interesse generale (SIG). In sintesi i SIG (servizi di interesse generale) sono le attività di "produzione di beni e servizi non suscettibili di essere gestiti in regime di impresa e che attengono ai bisogni primari del cittadino (scuola, sanità, assistenza sociale ecc ) e che postulano un intervento pubblico impositivo degli obblighi di servizio pubblico per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività".

Un servizio di interesse generale, ove erogato dietro corrispettivo economico sul mercato è definibile a rilevanza economica e ove gestito secondo un metodo economico, con copertura di costi, identifica un servizio di interesse economico generale.

Posto questi brevi cenni sul concetto di servizio pubblico locale è doveroso evidenziare che la materia delle società in house, a lungo dibattuta, è stata interamente ridisegnata a livello europeo attraverso le direttive in materia di contratti pubblici e a livello nazionale con la normativa di recepimento, Codice dei contratti pubblici" approvato dal D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 e modificato dal D.Lgs. n. 56 del 19 aprile 2017 (d'ora in poi Codice dei contratti) e TUSP.

Con il "Codice dei contratti", infatti, il legislatore italiano dà attuazione alle tre direttive europee in materia di contratti di concessione, di appalti e dei c.d. settori speciali (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE).

Il Codice dei contratti non ci fornisce una definizione delle società in house limitandosi ad individuare le condizioni per le quali non si applicano le procedure ad evidenza pubblica. L'art. 5 individua le seguenti tre condizioni dell'affidamento in house:

- 1.L'Amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore deve esercitare sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- 2.Oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata nello svolgimento di compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore;
- 3.Nella persona giuridica controllata non vi deve essere alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

Per consolidato orientamento giurisprudenziale il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi si esplicita :

1) attraverso la previsione nello statuto o patti parasociali del potere dell'Ente di imporre le linee strategiche e indirizzare le scelte operative della società in house e, pertanto, nell'esercizio di un'influenza dominante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società controllata. L'influenza dominante si concretizza quando il Consiglio di Amministrazione sia privo di poteri gestionali rilevanti (Consiglio di Stato sez V 13 marzo 2014, n. 1181) e cioè quando l'Ente pubblico affidante eserciti, pur se con moduli societari su base statutaria, poteri di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, che sono invece caratterizzati da un margine di rilevante autonomia della governance rispetto alla maggioranza azionaria (Consiglio di Stato sez. VI, 11 febbraio 2013 n. 762). L'organismo società, ancorché dotato di autonoma personalità giuridica, presenta connotazioni tali da essere equiparato ad un ufficio interno dell'amministrazione affidante per cui non c'è rapporto di alterità sostanziale ma solo formale (Consiglio di Stato, Ad. Plenaria del 3 marzo 2008, n. 1; Corte di Giustizia UE, Sentenza 13 ottobre 2005; Corte Costituzionale n. 439/2008, TAR Pescara, sentenza n. 344 del 31.11.2016 pag. 12, TAR Liguria Sez. II, n. 120/2016, TAR Brescia, II, n. 780 del 23.09.2013).

2) l'impresa non abbia vocazione commerciale, che renderebbe precario il controllo pubblico (Corte di Giustizia . CE – 11 maggio 2006, C – 340/04, Società Carbotermo e Consorzio Alisei c. Comune di Busto Arsizio);

3) le decisioni più importanti siano sempre sottoposte al vaglio preventivo dell'Ente affidante o, in caso di un in house frazionato, della totalità degli enti pubblici soci (Consiglio di Stato Sez. V, 26 agosto 2009, n. 5082).

Secondo i giudici del Consiglio di Stato (Ad. Plen. 1/2008), il soggetto affidante sarebbe in grado di esercitare un reale controllo sull'azienda del servizio, assimilabile a quello esercitato sui propri servizi, soltanto qualora:

a) l'attività pubblica investa:

- il bilancio;

- la qualità dell'amministrazione;

- la spettanza dei poteri ispettivi diretti e concreti;

- la totale dipendenza del soggetto società diretto del servizio, dall'ente pubblico per quanto concerne le strategie e le politiche aziendali;

b) lo Statuto della società non deve consentire che una quota di capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati.

4) l'ente deve essere titolare del potere di nomina e revoca almeno della maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo (Consiglio di Stato, sez. V, Sentenza 14 ottobre 2014, n. 5079).

Rispetto a tale quadro giurisprudenziale, l'art. 16 del TUSP introduce un elemento innovativo nelle società in house e cioè la deroga all'esclusione del capitale privato, ove prescritta da norme di legge o quando la partecipazione del privato non comporta un controllo o potere di veto, né l'esercizio di una influenza determinante sulla società controllata.

Il privato, pertanto, non solo non dovrà avere alcun potere di veto o di controllo, ma non potrà avere nessun ruolo determinante sulle scelte strategiche e gestionali della società.

Ulteriore requisito per configurare un affidamento in house è quello della prevalenza dell'attività svolta dal soggetto in house a favore della pubblica amministrazione proprietaria ossia almeno l'80% delle attività e quindi del fatturato deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente controllante alla società controllata. Le attività residuali e di minore rilevanza possono essere svolte sul libero mercato purché

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

ciò determini un vantaggio in termini di economia di scala o di recupero di efficienza. La percentuale dell'80% deve essere valutata in relazione al fatturato totale medio, o, in mancanza, facendo riferimento ad una misura alternativa idonea basata sull'attività concretamente svolta, come i costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori nei tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto.

L'eventuale irregolarità, da considerarsi grave ai sensi dell'articolo 2409 c.c, può essere sanata se, entro tre mesi dalla data in cui si è manifestata, si rinunci ad una parte dei rapporti di fornitura con i soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero si rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, risolvendo i relativi rapporti e provvedendo a riaffidare i medesimi nel termine di sei mesi dallo scioglimento degli stessi, con procedura ad evidenza pubblica.

Qualora la società dovesse rinunciare a parte degli affidamenti diretti, potrà continuare la propria attività solo dove, anche a seguito di ridimensionamento, produca beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'amministrazione controllante e gli stessi siano riconducibili alla attività di cui all'art. 4, comma 2 del TUSP.

Il Codice dei Contratti e il TUSP, pertanto, congiuntamente definiscono con maggior chiarezza e dettaglio i requisiti della società in house, vale a dire la totale partecipazione pubblica, il controllo analogo e l'attività prevalente, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive. Oltre all'art. 5 del Codice dei Contratti l'art. 16 del TUSP al comma 1, prevede che "Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, nè l'esercizio di un 'influenza determinante sulla società controllata." e al successivo comma 3: "Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

**-La presenza di tutti i presupposti descritti porta a configurare la società in house come articolazione interna dell'Ente, longa manus della pubblica amministrazione, per cui l'affidamento in house non configura un rapporto contrattuale intersoggettivo, bensì una delegazione interorganica. Non si tratta di una fattispecie derogatoria di gestione del servizio pubblico ma di una forma organizzativa derivante da una scelta discrezionale non sindacabile a meno che non risulti illogica o irrazionale (TAR Brescia, 17 maggio 2016, n. 691, Consiglio di Stato Sez. V Sentenza 22 gennaio 2015, n. 257) e che, come di seguito evidenziato, richiede una motivazione puntuale e analitica (Consiglio di Stato 12 maggio 2015, n. 1900). Può parlarsi, quindi, di un vero e proprio modello organizzativo mediante il quale l'Amministrazione reperisce prestazioni a contenuto negoziale non sul mercato ma al proprio interno servendosi di un proprio ente strumentale, da essa giuridicamente distinto sul solo piano formale.**

Il Codice dei contratti all'art. 192, comma 2, stabilisce, altresì, che "ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente **la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche**".

Il medesimo art. 192 del Codice dei contratti prevede l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house. Tale iscrizione, secondo le modalità e i criteri definiti dall'ANAC, è condizione per procedere mediante affidamenti diretti dei contratti, ma non è sufficiente in quanto ogni affidamento è rimesso alla valutazione specifica caso per caso e alla responsabilità della P.A. L'ente deve verificare preventivamente la convenienza, in termini di

*Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione*

rispondenza al pubblico interesse, dell'affidamento sotto il profilo della economicità, efficienza ed efficacia. Si aggiunga che la pubblicazione degli atti di affidamento sul sito istituzionale, comporta dall'altra parte il controllo delle imprese interessate e il controllo sociale della collettività (**c.d. sistema di verifica a doppio binario**).

Il Comune di Spoltore è stato iscritto nell'elenco istituito presso l'ANAC delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, giusta richiesta prot. 12639 del 09/02/2018.

**Dal nuovo quadro normativo sopra descritto emerge la rilevanza assegnata, per la scelta dell'in house, alla motivazione attraverso l'esplicitazione dei vantaggi espressi in termini di costi e benefici e cioè se da una parte l'offerta economica non deve essere sproporzionata rispetto a quanto si otterrebbe sul mercato, la scelta deve essere giustificata non più solo in termini economici – finanziari e di sostenibilità finanziaria, essendo finalizzata al raggiungimento più agevole degli obiettivi di universalità, socialità oltreché di qualità del servizio.**

In merito si dà atto che l'ANAC è intervenuta con le Linee Guida n. 7 di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, aggiornate con deliberazione del Consiglio n. 951 del 20 settembre 2017. Allo stato risulta deliberata da ANAC la adozione delle nuove Linee Guida relative a "Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'art. 192, comma 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.". Le linee Guida saranno adottate, all'esito della Consultazione pubblica, ai sensi dell'art. 213, comma 2, del Codice dei Contratti pubblici.

## **2) Sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento**

Per la gestione del servizio in argomento il Comune di Spoltore intende optare per l'affidamento in house providing alla Società Spoltore Servizi srl.

A tal fine occorre verificare la sussistenza, in concreto, di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale.

Affinché si rientri nell'ambito di applicazione dell'affidamento diretto (*in house providing*) dei servizi comunali a un soggetto esterno occorre, come sopra precisato, che (combinato disposto degli artt. 5 e 192 D.Lgs. 50/2016):

1. l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sull'azienda un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
2. oltre l'80% del fatturato dell'ente controllato derivi da prestazioni rese nei riguardi dell'ente controllante;
3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

**I punti 2 e 3** sono ampiamente rispettati in quanto Spoltore Servizi Srl è una società controllata direttamente dal Comune di Spoltore che dispone della maggioranza (totalità) dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (art. 2359, comma 1, n. 1). Trattasi del **cosiddetto controllo interno di diritto**, che si manifesta allorché una pubblica amministrazione detiene la maggioranza dei voti esercitabile in assemblea ordinaria, in forza della detenzione di più della metà delle azioni con diritto di voto che le attribuisce, per ciò solo, atti fondamentali quali la nomina e la revoca degli amministratori, dei Sindaci, l'approvazione del bilancio d'esercizio, la destinazione degli utili etc. (articolo 2364, comma 1 cc).

Oltre al richiamato controllo interno di diritto, il Comune di Spoltore esercita anche il **controllo pubblico esterno** – cosiddetto controllo contrattuale (il 100% del fatturato della società Spoltore Servizi Srl è da imputare ad un unico cliente: il Comune di Spoltore) – perché la società, a prescindere dal possesso da parte

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

dell'amministrazione di quote societarie, è sotto l'influenza dominante della stessa, in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa (articolo 2359, comma 1, n. 3).

La disciplina del controllo analogo del Comune di Spoltore su Spoltore Servizi Srl è contenuta in apposito regolamento approvato con deliberazione n. 80 del 19.10.2017, modificato con deliberazione CC n. 57 del 15.12.2020.

Nel rispetto formale delle norme sulla programmazione economico finanziaria (Principio contabile 4/1), il Comune di Spoltore attua di fatto il controllo analogo sulla società "con modalità di tipo programmatico dell'attività (esercitando poteri di indirizzo nei confronti della società in house), di tipo operativo economico (con monitoraggio delle prestazioni e delle modalità di produzione del servizio) e di tipo economico finanziario anche attraverso un sistema di report ..." (Corte dei conti sezione controllo per il Lazio deliberazione n. 2/2015/PRSP del 19.12.2014).

Come da diverse pronunce della Corte dei Conti e ANAC (Linee guida n. 7/2017) il controllo analogo deve sostanziarsi:

- in una fase *ex ante*;
- in una fase contestuale alla gestione;
- nel controllo *ex post*;

La richiamata fase *ex ante* può rinvenirsi nell'indirizzo da parte del Consiglio Comunale, prima nel DUP e poi nelle successive delibere di dettaglio (principio della coerenza interna), tradotto poi in indirizzi operativi attraverso i relativi contratti di servizio con la società.

Nella fase contestuale alla gestione i responsabili dei servizi comunali commissionano i servizi contrattualizzati (i contratti di servizio sono accolti nella loro unicità nel Piano industriale che dunque esprime la loro sommatoria) e autorizzati attraverso il piano esecutivo di gestione assegnato ai singoli responsabili di servizio (conseguentemente è presente un dettaglio autorizzativo costruito analogamente al budget). Il controllo *ex post* è effettuato attraverso un sistema di monitoraggio e reportistica finalizzati al controllo giuridico – contabile e sulla qualità dei servizi.



## **SEZIONE B**

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

#### **B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

L'oggetto del contratto è costituito dall'affidamento del servizio di mensa scolastica, consistente nell'approvvigionamento delle derrate, distribuzione dei pasti per gli alunni delle scuole dell'infanzia, primaria, secondaria di primo grado e per gli adulti che ne abbiano diritto, in quanto istituzionalmente addetti a prestare la propria opera all'interno dei plessi scolastici sulla base delle esigenze comunicate dai Dirigenti Scolastici e la gestione amministrativa.

La società espleta il servizio con propria organizzazione, proprie risorse e personale che sia idoneo, munito di attestato per la preparazione degli alimenti, e adeguato, numericamente, alle necessità dello stesso in base alla vigente normativa di legge.

Il servizio è considerato di pubblica utilità e non può essere interrotto o sospeso se non per comprovate cause di forza maggiore. Il servizio reso si considera servizio pubblico essenziale, ai sensi dell'art. 1 della Legge 12.06.1990, n. 146 "Norme dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali" e successive modifiche ed integrazioni. Pertanto, la società dovrà rispettare quanto previsto dalla normativa di legge in materia di sciopero. Al verificarsi di questa evenienza potranno essere concordate con il committente e con almeno 72 ore di anticipo, in via straordinaria, particolari situazioni gestionali ed organizzative.

Il servizio consiste nella preparazione dei pasti per gli alunni frequentanti le scuole presenti sul territorio presso il centro unico di cottura di Santa Teresa che il Comune mette a disposizione della società. Il servizio dev'essere effettuato durante tutto l'anno scolastico, esclusi i giorni di festa e di sospensione delle lezioni scolastiche così come previsti dal calendario scolastico, di norma dal lunedì al venerdì. Nel periodo dal 10/15 al 30 giugno il servizio potrebbe essere erogato solo per la scuola dell'Infanzia.

Attualmente il numero dei pasti annuali necessari è compreso tra 100.000,00 e 120.000,00, entità suscettibile di variazioni sulla base degli iscritti al servizio .

Il numero dei pasti potrà variare giornalmente secondo il numero degli alunni richiedenti.

La società deve provvedere :

- a) alla preparazione e cottura dei pasti in linea con i LARN, nel rispetto del menù scolastico rimesso dal Comune e vistato dal SIAN della ASL competente.
- b) alla preparazione dei tavoli nelle diverse mense;
- c) alla preparazione delle razioni giornaliere dovute per ogni utente compresa la distribuzione dell'acqua e del pane;
- d) alla consegna della monoporzione;
- e) alla sistemazione e al riordino dei tavoli nei refettori delle scuole;
- f) al lavaggio delle stoviglie;
- g) alla pulizia, sanificazione, disinfestazione e manutenzione dei locali utilizzati per la preparazione dei pasti;
- h) alla raccolta e deposizione differenziata dei rifiuti negli appositi cassonetti esterni, la cura dell'igiene dei refettori.

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

La società deve curare il servizio di trasporto e distribuzione dei pasti rispettando scrupolosamente le norme igieniche, antinfortunistiche e di sicurezza per gli alunni, per gli insegnanti e per il personale.

Per il confezionamento e il trasporto dei pasti, devono essere utilizzati contenitori termici multiporzione di propria proprietà, conformi alla normativa vigente.

I contenitori isotermitici devono contenere all'interno bacinelle a dimensione gastro-norm in acciaio inox con coperchio a tenuta ermetica, essere muniti di guarnizioni in grado da assicurare il mantenimento delle temperature previste dalla legge. Gli addetti provvedono a confezionare i pasti in tali contenitori che debbono garantire il rispetto delle temperature previste dalla legge. Il pasto caldo deve arrivare alle sedi di consumo in condizioni sensoriali ottimali.

Dovrà essere sempre a disposizione un termometro a infissione per il controllo della temperatura degli alimenti.

Preparazioni e derrate di tipo diverso saranno confezionate ciascuna in contenitori diversi per evitare possibili contaminazioni, dividendo nettamente gli alimenti che devono mantenere temperature elevate da quelli che devono essere consumati crudi o comunque freddi. Analogamente si provvederà al confezionamento in contenitori differenti, con caratteristiche analoghe a quelle sopracitate, delle diete speciali, in bianco e menu alternativi.

I mezzi adibiti al trasporto dei pasti devono essere idonei e adibiti esclusivamente al trasporto di alimenti e comunque conformi al DPR 327/80 e s.m.i..

È fatto obbligo di provvedere giornalmente alla pulizia e settimanalmente alla sanificazione dei mezzi di trasporto utilizzati, in modo tale che dal medesimo non derivi insudiciamento o contaminazione degli alimenti trasportati.

La Società sulla base delle esigenze del servizio e prima dell'inizio dello stesso, deve predisporre un **Piano dei trasporti**. In particolare, relativamente al trasporto dei pasti pronti si richiede sia organizzato in modo tale che i tempi tra la partenza dal Centro Cottura e l'arrivo dei pasti presso i plessi scolastici, siano ridotti al minimo e non dovranno superare 50 minuti.

Gli equipaggi e i mezzi impiegati dovranno scaricare i contenitori dei pasti secondo percorsi formalmente comunicati Comune prima dell'inizio del servizio.

Tali orari dovranno essere rispettati in modo tassativo. Nessun ritardo, a qualsiasi motivo dovuto, è ammesso. I pasti devono essere consegnati con un anticipo massimo di 10 minuti dall'orario previsto per la somministrazione

Si precisa che i suddetti orari potranno essere modificati previa comunicazione del Comune in relazione ad eventuali esigenze organizzative dei plessi scolastici.

La Società è obbligata a prevedere quotidianamente menù alternativi per bambini ed operatori scolastici che necessitano di regimi dietetici o particolari per motivi di salute o allergie documentati dal medico o per motivi etico-religiosi.

Avvalendosi di una dietista professionalmente qualificata, dovrà provvedere alla elaborazione della tabella dietetica personalizzata per ogni singolo utente. La dietista potrà inoltre essere consultata dai genitori degli alunni interessati.

Per tutte le diete relative ad allergie e intolleranze alimentari si dovrà porre la massima attenzione, attenendosi alle indicazioni mediche e verificando con la massima cura che tra gli ingredienti che compongono gli alimenti utilizzati, anche quelli in alternativa, non compaiano in alcuna forma anche solo tracce di alimento allergizzante.

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

Le fasi di preparazione e confezionamento delle diete speciali devono essere separate da quelle dei pasti preparati secondo il menu base, utilizzando contenitori e utensili diversificati.

La disponibilità di pentole, posate, bicchieri, piatti e contenitori (ivi compresi quelli per il trasporto nei centri di utilizzo) sono a carico della Società. La Società è tenuta a rigovernare le attrezzature e le stoviglie, asportando le stesse con mezzi propri e provvedendo al lavaggio in propri locali.

Pulizia, sanificazione, manutenzione, disinfestazione: la Società deve provvedere con propri mezzi e con proprio personale alla sanificazione, manutenzione e disinfestazione nei tempi e modalità stabiliti nel manuale HACCP dei locali utilizzati per l'esecuzione del servizio.

#### Criteri ambientali minimi:

La società deve eseguire il contratto in modo da arrecare il minore impatto possibile sull'ambiente attraverso l'applicazione di un sistema di gestione ambientale, ai sensi di una norma tecnica riconosciuta (EMAS, ISO 14001).

**La società dovrà attenersi ai criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari ai sensi del D.M. del 10 marzo 2020;**

Tutti i prodotti biologici devono provenire da fornitori che operano obbligatoriamente all'interno del regime di controllo e certificazione previsto dai regolamenti (CE) N.834/2007 e (CE) N. 889/2008 della Commissione e devono, quindi, essere assoggettati a uno degli Organismi di controllo e certificazione riconosciuti dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.

Per la pesca sostenibile occorre essere in possesso di certificati di catena di custodia MSC (Marine Stewardship Council) o equivalenti.

Tutti i prodotti da produzione integrata devono provenire da fornitori che operano obbligatoriamente all'interno del regime di controllo e certificazione previsto dalla norma UNI 11233:2009.

Tutti i prodotti DOP IGP e STG devono provenire da fornitori che operano obbligatoriamente all'interno del regime di controllo e certificazione previsto dai regolamenti (CE) N.510/2006, (CE) N. 1898/2006 e (CE) N. 509/2006, con successive modificazioni e devono, quindi, essere assoggettati a uno degli Organismi di controllo e certificazione riconosciuti dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.

Tutti i prodotti da produzione agroalimentare tradizionale devono provenire da fornitori di prodotti iscritti nell'*Elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali* istituito presso il Ministero per le politiche agricole previsti dagli articoli 2 e 3 del Decreto del Ministro per le Politiche Agricole 8 settembre 1999, n. 350.

I prodotti devono essere certificati da organismi di certificazione conformi ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 882/2004 ed alla norma europea EN 45011 o alla guida ISO/CEI 65 (Requisiti generali relativi agli organismi che gestiscono sistemi di certificazione dei prodotti) e accreditati in conformità delle stesse.

La gestione amministrativa del servizio è a carico della società, che deve assicurare:

- a. informazioni all'utenza (predisposizione Avviso, termine presentazione delle domande, modulistica);
- b. raccolta delle domande di iscrizione e cancellazione al e dal servizio;
- c. gestione dei dati (con supporti informatici) relativi all'utenza del servizio;
- d. gestione dati relativi alle fruizioni quotidiane del servizio come più oltre specificato;
- e. calcolo delle tariffe secondo le agevolazioni o esenzioni definite dal Comune;

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

- f. verifica puntuale delle criticità da comunicare perentoriamente al Comune con cadenza mensile;
- g. trasmissione al Comune dell'elenco degli alunni iscritti al servizio anche in via informatica e delle tariffe, agevolazioni o esenzioni applicate per ciascuno;
- h. gestione dei solleciti;
- i. gestione dei reclami e delle segnalazioni trasmettendo semestralmente al Comune i report relativi alle segnalazioni e reclami degli utenti ed ai riscontri forniti.

**COMMISSIONE MENSA-** La Commissione Mensa, nominata dall'Amministrazione Comunale, potrà effettuare visite e controlli in qualsiasi momento, senza preavviso, presso i centri di produzione pasti e le sedi di consumo dei pasti.

## **B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

Dato che la norma citata in premessa fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che 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, l'Unione Europea intende il servizio universale come "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 Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale".

In primis, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (ora articoli 107 e 30 108 della Sezione 2 rubricata "Aiuti concessi dagli Stati" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

In secundis, si puntualizza che per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali.

Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni, ex multis, per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale.

In sintesi, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che 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.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due testé citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che 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), 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 a 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, n. 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

Secondo la Commissione Europea, 29 novembre 2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza delle seguenti condizioni:

☑ l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

22i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;

22la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;

22nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

Nel definire i servizi di interesse economico generale gli Stati membri dispongono di ampio margine di discrezionalità definendo gli obblighi reciproci delle imprese in questione e dello Stato o degli enti locali o degli enti regionali, provvedendo ad indicare, in particolare:

22la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;

22le imprese ed il territorio interessati;

22la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;

22i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;

22le modalità per evitare sovra compensazioni 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 ad investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale.

Tenuto conto dei riferimenti sopra richiamati, in merito alla scelta del Comune di Spoltore di procedere all'affidamento in house alla controllata Spoltore Servizi srl del servizio di MENSA SCOLASTICA di seguito si relaziona circa il rispetto dei requisiti richiesti per perseguire tale soluzione gestionale.

La Società è a tutti gli effetti società a capitale interamente pubblico, le attività sono svolte nei confronti del Comune di Spoltore, il quale esercita le attività di controllo previste dalle vigenti disposizioni di legge. Del resto, risulta anche qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune di Spoltore un controllo ed un'ingerenza sui servizi più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di servizio.

Il controllo della qualità dei servizi in trattazione si attua durante tutto l'anno scolastico, attraverso un sistema di verifiche che permette di risolvere nell'immediato eventuali disfunzioni che dovessero verificarsi e di tenere costantemente sotto controllo gli aspetti quali-quantitativi del servizio, quali ad esempio:

22controlli da parte dell'ufficio: verifiche periodiche circa l'organizzazione del servizio in generale e gli aspetti quali-quantitativi in particolare;

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

??controlli da parte della Commissione mensa: sono controlli a campione che hanno lo scopo di cogliere obiettivamente gli aspetti qualitativi del servizio, segnalando eventuali non conformità/ irregolarità riscontrate;

I risultati di questi controlli sono discussi periodicamente in appositi incontri con la Spoltore Servizi per valutare eventuali segnalazioni pervenute all'ufficio, dalla scuola o dai genitori, al fine di migliorare continuamente la qualità;

Va inoltre detto, in termini di efficienza ed economicità dei servizi, che la gestione attraverso una società in house ha dirette ricadute positive in termini di spesa per quanto riguarda il coordinamento delle attività. E per la mancata gestione di una pluralità di contratti qualora essi dovessero essere ricercati sul mercato.

Le motivazioni poste alla base dell'affidamento del servizio di refezione scolastica alla Spoltore Servizi s.r.l. vanno rinvenute nel fatto che la società affidataria realizza un'ipotesi di terzietà formale, ma non sostanziale, in quanto essa è terza perché dotata di personalità giuridica, ma nella sostanza dipende integralmente dal Comune, essendo società a capitale interamente pubblico, controllata al 100 % dal Comune di Spoltore.

Ciò comporta l'esercizio da parte del Comune del "controllo analogo" che è da intendersi, secondo giurisprudenza nazionale e comunitari, quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica, e quale controllo dell'attività operativa, non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo, ma anche con l'esame dei principali atti di gestione. Tale considerazione risulta ancor più rafforzata dalle recenti innovazioni normative in materia (in particolare il D.L.n.95/2012 ed il D.L.174/2012) che introducono limiti e controlli incisivi da parte dei Comuni sulle società partecipate.

Questo è il motivo principale per cui l'affidamento in house alla Spoltore Servizi s.r.l. del servizio in questione risulta preferibile rispetto al ricorso al mercato, in quanto consente al Comune un controllo sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali. Tale controllo si aggiunge a quello esercitato dalla ASL e dalla prevista commissione mensa. Inoltre, i costi del servizio sono contenuti realizzando la medesima società una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il Comune effettuerebbe con una gestione interna.

## SEZIONE C

### MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Le condizioni per l'affidamento diretto in house sono assolutamente sussistenti. Come sopra accennato, i requisiti richiesti dalla normativa europea sono:

1. che nelle società controllate non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
2. che oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;
3. che l'ente affidante eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici.

Riguardo al requisito sub 1), il capitale di Spoltore Servizi S.r.l. è al 100% di proprietà del Comune di Spoltore.

Riguardo al requisito sub 2), Spoltore Servizi S.r.l. svolge la totalità delle proprie attività in favore del Comune di Spoltore. La disciplina dei servizi affidati e la regolamentazione dei conseguenti rapporti economico-finanziari risultano da apposito contratto di servizio con conseguenti piani di gestione.

Riguardo al requisito sub 3), Spoltore Servizi S.r.l. è società operante in regime di "in house providing" del Comune di Spoltore, ovvero sottoposta a controllo analogo, nel rispetto della normativa vigente, in quanto l'Amministrazione esercita sulle persone giuridiche di cui trattasi un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi (influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative), il 100% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti a loro affidati dall'Amministrazione e nelle persone giuridiche controllate non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, come previsto dallo Statuto della Società Spoltore Servizi S.r.l.

#### 2) Assenza di vocazione commerciale

L'oggetto sociale della società Spoltore Servizi S.r.l., evidenzia, come si è detto, che la gestione è esclusivamente focalizzata ad offrire servizi d'interesse generale dei quali sono titolari gli enti pubblici locali proprietari, nonché la produzione di beni e servizi strumentali all'attività dei medesimi enti locali. Viene, sempre nello Statuto, esclusa ogni finalità di lucro e garantito il perseguimento di finalità di interesse pubblico.

Ad ulteriore sostegno di tale tesi si sottolinea poi che le attività affidate alla controllata sono riconducibili alla categoria dei servizi pubblici locali, come di seguito riportato:

*Mense: Il servizio mense costituisce un servizio pubblico locale, in particolare, privo di rilevanza economica, in quanto si tratta di un'attività funzionale alla garanzia dell'effettività del diritto di studio in favore della generalità della popolazione, obbligatoriamente facente carico ai Comuni, i quali sono tenuti a sopportare i relativi costi, per quanto non coperti dai contributi degli utenti, in specie di quelli appartenenti alle fasce reddituali più deboli (Cons. di Stato, sez.V, 10 settembre 2010, n. 6529, già 3 febbraio 2005, n. 272).*



## SEZIONE D

### MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

#### **Motivazione economico-finanziaria nella scelta e verifica della congruità di mercato ex art. 192 D. Lgs. 50/2016**

In ossequio al disposto normativo l'amministrazione ha avviato tutte le attività preliminari all'affidamento. La valutazione della proposta tecnico-economica (PEF) presentata dalla Spoltore Servizi srl ha rappresentato il primo passo di tale percorso.

La deliberazione della Giunta Comunale n.77 del 14/07/2021, con cui è stata approvata tale proposta tecnico-economica ha rappresentato l'obbligo recepimento di tale attività preliminare per consentire il confronto-ridefinizione del contratto di servizio con la società Spoltore Servizi.

Non essendo presente in Consip una convenzione attiva relativa alla ristorazione scolastica, sono state effettuate analisi per valutare l'andamento dei costi sul mercato.

Si premette che le offerte economiche presentate in sede di gara sono fortemente influenzate dalla qualità della materia prima secondo le direttive delle varie amministrazioni comunali, dai servizi compresi (sporzionamento, logistica, ecc.) dalla dislocazione dei plessi scolastici, dalla tipologia di contratto (appalto di servizio o concessione), dalle caratteristiche qualitative del servizio e dal numero dei pasti erogati. Occorre inoltre evidenziare che nel mese di marzo 2020 sono stati approvati i nuovi Criteri Ambientali Minimi da applicare alla ristorazione scolastica che hanno incrementato le percentuali di prodotti biologici e le caratteristiche qualitative delle materie prime determinando un incremento del costo del "pasto crudo". Dall'analisi del costo a pasto aggiudicato nei vari Comuni limitrofi che afferiscono all'Ambito sociale distrettuale n. 16 Metropolitan di appartenenza è emersa una media di € 3,96, che non tiene in considerazione i nuovi CAM; per alcuni Comuni il valore unitario è pari anche ad euro 6,58. Si valuta pertanto che il costo a pasto concordato con la Società partecipata pari ad € 4,85 può essere considerato congruo e in linea con le dinamiche di incremento prezzi che l'adeguamento ai CAM comporterà nelle nuove gare.

In tale attività d'indagine è stato anche preso in esame, per analogia, la deliberazione ANAC n. 1204 del 23.11.16, che ha pubblicato i prezzi di riferimento del servizio di ristorazione in ambito sanitario con annessa relazione condivisa dall'Istat, da cui si rileva, pur in presenza di molte variabili differenti, prima fra tutte la tipologia utente, un prezzo di riferimento unitario per il pranzo con trasporto e consegna testa/letto in vassoio che oscilla tra 5 e 6 euro circa.

Si fa in ogni caso presente che l'affidamento sarà oggetto di monitoraggio e rivalutazione sotto il profilo economico-qualitativo.

Le motivazioni tecnico-economiche, pertanto, sottostanti la scelta relativa alla modalità di affidamento del servizio sono individuate come di seguito illustrato.

#### **1) Motivazioni della scelta tra concorrenza "nel mercato" e affidamento in esclusiva**

Considerate le caratteristiche del servizio di ristorazione scolastica, che prevede non solo la preparazione e la fornitura e trasporto dei pasti, ma anche la gestione di n. 1 cucina attrezzata dalla stessa società e la natura pubblica dello stesso, esplicitamente classificato dalla giurisprudenza vigente come Servizio Pubblico Locale, ha portato a ritenere conveniente nella fase attuale che lo svolgimento dello stesso non sia lasciato alla concorrenza di mercato ma sia effettuato in via esclusiva da soggetto individuato dall'Amministrazione Comunale, con il quale la stessa Amministrazione può convenire modalità e garanzie, ottenendo le migliori condizioni possibili dallo svolgimento del servizio, secondo il parametro prezzo/qualità.

L'attenzione è stata posta in particolare ad una sostenibile valorizzazione di prodotti rispettosi dell'ambiente (prodotti non alimentari a ridotto impatto ambientale, materiali riutilizzabili, utilizzo di detersivi ad alta biodegradabilità) e di altri valori di sistema, direttamente e indirettamente correlati con le politiche

*Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione*

alimentari, quali agricoltura sostenibile, sicurezza del lavoratore, benessere animale (carne bovina derivante esclusivamente da animali nati, allevati e macellati esclusivamente in Italia), tradizioni locali e tipicità (prodotti bio, alimenti DOP e IGP), coesione sociale e commercio equosolidale. Conformemente a quanto previsto dalle linee guida nazionali per la ristorazione scolastica, oltre a quanto sopra, è stato dato rilievo al mantenimento di tempi il più possibile brevi per quanto attiene il trasporto di alimenti e pasti.

L'obiettivo è quello di avere un organico rapporto tra qualità e prezzo, nel sistema complessivo dei requisiti di qualità totale del pasto e del servizio.

La cucina convenzionale - così come è attualmente strutturata per il comune di Spoltore - consiste nella preparazione di alimenti e loro immediata somministrazione normalmente in refettori.

Con il nuovo contratto si prevede una cucina centralizzata con la preparazione dei cibi in centri di cottura e successivo loro trasporto per la distribuzione presso le scuole di Villa Raspa, Spoltore, Caprara e Santa Teresa.

## 2) Motivazioni della scelta tra affidamento concorrenziale e affidamento diretto

La scelta adottata dall'Amministrazione Comunale, che ha optato per l'affidamento diretto del servizio di ristorazione scolastica, consente di ottenere le migliori sinergie operative, ridurre i costi del servizio e garantire una migliore qualità dello stesso. Inoltre il mantenimento del servizio consente di garantire da parte della società affidataria i livelli occupazionali in essere ed il personale assunto nel territorio per l'espletamento del servizio.

Le caratteristiche dell'affidamento e della natura servizio da erogare richiedono inoltre una profonda pervasività del rapporto tra affidante e affidatario, consolidata nel tempo a seguito dei pregressi rapporti contrattuali, indispensabile a garantire il corretto ed efficace soddisfacimento, che possono essere ottenute solo ricorrendo all'affidamento diretto con modalità "in house providing" nei confronti di un soggetto (Spoltore Servizi srl) rispetto al quale l'Amministrazione comunale eserciti un potere di effettivo "controllo analogo" a quello esercitato sui servizi eserciti in proprio.

L'affidamento diretto di servizio ad Spoltore Servizi srl, società assoggettata a condizioni di "controllo analogo" da parte dell'Amministrazione Comunale, consente alla stessa Amministrazione Comunale di disporre con continuità e tempestivamente di tutte le informazioni ritenute necessarie a valutare l'andamento del servizio ed il grado di soddisfacimento dei fabbisogni del servizio pubblico e dell'utenza servita. La natura ed il dettaglio delle informazioni che l'Amministrazione Comunale può ottenere dalla società affidataria non sono limitate da regole contrattuali ma, proprio per l'instaurarsi delle citate condizioni di "controllo analogo" sono illimitate, analogamente a quanto avviene per l'attività interna degli uffici e delle funzioni comunali.

L'affidamento diretto del servizio di ristorazione scolastica a Spoltore Servizi srl, società assoggettata a condizioni di "controllo analogo" da parte dell'Amministrazione Comunale consente di approfondire il grado di specificazione delle clausole contrattuali ben oltre a quanto possibile in caso di affidamento a soggetto terzo non assoggettato a controllo analogo da parte dell'Amministrazione Comunale, ciò anche in corso di esecuzione dell'affidamento.

Le possibilità di monitoraggio e controllo offerte all'Amministrazione Comunale dalla condizione di "controllo analogo" esercitata sulla società affidataria 'affidamento diretto di servizio sono evidentemente notevolmente superiori a quelle esercitabili nei confronti di un soggetto terzo, pur vincolato da clausole contrattuali rigide ma invariabili ed assoggettate a limiti di accettabilità da parte dello stesso soggetto terzo.

Pasti	100.000,00
Prezzo pasto	4,85
Ricavi mensa scolast	485.000,00

Tipologia di costo	2021/2022 (primo anno di affidamento)	Note
Derrate alimentari	154.687,50 €	La quantificazione dei costi delle derrate alimentari è stata fatta considerando la loro incidenza unitaria sul corrispettivo, moltiplicando per il numero complessivo dei pasti. Per le derrate alimentari circa 1,55 € X n. pasti annuali.
Derrate BIO	29.693,88 €	Il valore individua la maggiore spesa derivante dall'applicazione dei CAM e dalla % di prodotto biologico prevista dal D.M. 65/2020. Il calcolo è stato eseguito moltiplicando il numero di pasti annui per l'incidenza del costo delle derrate sul singolo pasto con applicazione dei nuovi CAM. Per le derrate BIO il valore è pari a circa 0,30 €.
Personale Cuochi	65.637,00 €	Costo valorizzato sulla base del costo orario dei cuochi per il numero di ore al giorno (7,15 ore al giorno x 5 giorni a settimana)
Personale Aiutocuochi	76.585,00 €	Valorizzazione effettuata considerando il costo orario di n. 1 aiuto-cuoca per 5 ore al giorno e n. 6 aiuto-cuochi per le operazioni di distribuzione delle monoporzioni per 3,5 ore al giorno.
Personale autisti	26.010,00 €	Valorizzazione effettuata considerando -n. 3 autisti impiegati per 2 ore al giorno per la veicolazione dei pasti dal Centro Unico Cottura alle scuole di destinazione.
Materiale di consumo refettori	40.000,00 €	costo stimato sulla base della previsione del numero delle monoporzioni necessarie per un intero anno scolastico rispetto al un costo unitario medio di mercato.
Personale amministrativo	31.210,50 €	Il costo del personale amministrativo tiene conto di: n. 1 responsabile per le ore dedicate al coordinamento del servizio e n. 1 risorsa impiegata amministrativa per le ore dedicate al servizio.
Prodotti di consumo	9.700,00 €	I prodotti di consumo sono calcolati in percentuale che va dal 2% al 4% rispetto al valore dei ricavi e sono variabili rispetto ai pasti preparati.
Software gestione amministrativa	1.752,00 €	Costo valorizzato rispetto al preventivo della Società di Software.
Costi della sicurezza	1.600,00 €	I costi della sicurezza tengono conto della quota parte rispetto al costo complessivo sostenuto dall'azienda per tutti i lavoratori.
Ammortamento mezzi	4.000,00 €	L'ammortamento dei mezzi tiene conto delle aliquote fiscali vigenti e si riferisce ai mezzi che saranno utilizzati per la veicolazione dei pasti.
Pulizia e sanificazione	8.000,00 €	I costi di pulizia e sanificazione e i costi di manutenzione sono stimati sulla base dei dati storici.
Manutenzioni	3.000,00 €	Costi valorizzati sui dati storici.
Gestione automezzi	1.800,00 €	I costi di gestione automezzi si riferiscono alle assicurazioni e ai bolli.
Consulenza nutrizionista	2.500,00 €	Il costo relativo alla consulenza del nutrizionista si riferisce nel primo anno alla progettazione del servizio di supporto e alla consulenza mensile e per gli anni a seguire solo alle consulenze mensili.
Costi indiretti generali	24.250,00 €	La stima dei costi generali indiretti è stata fatta considerando un'incidenza sul fatturato secondo percentuali ricavate dai dati storici, variabile tra il 5% e il 7%.
<b>Totale Costi</b>	<b>480.425,88 €</b>	

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

Dalle proiezioni riportate in tabella si evince che il prezzo proposto dalla partecipata per l'affidamento in house è in linea con i costi di mercato. Si evidenzia altresì che, nonostante l'introduzione del biologico, la proposta progettuale della Società riesce a contenere i costi rispetto al precedente contratto attraverso una revisione del modello organizzativo del servizio. (Cfr. Sentenza TAR Lombardia, n. 00403/2018 Reg. Prov. Coll. e Consiglio di Stato, sez. III del 10 maggio 2017, n. 2168, Si consideri che, a fronte di un costo medio stimato per pasto di euro 4,6 (fonte: relazione tecnica per la revisione dei CAM, Università degli studi di Milano, 2017) considerata l'incidenza delle derrate alimentari pari al 35 - 40% del costo complessivo del pasto, le medesime derrate alimentari hanno un costo medio stimato circa pari a euro 1,7 a pasto. Una maggiore richiesta di materie prime biologiche, comporta la necessità di aumentare la base d'asta, a parità di altre condizioni, precauzionalmente raddoppiando il valore della quota incrementale di materie prime biologiche che vengono richieste rispetto alla gara precedente. Per esempio, se per una gara priva di derrate biologiche, fosse richiesto, l'anno successivo, il 50% di materie prime biologiche, il costo del pasto dovrebbe arrestarsi a euro 5,5 (stime riferite all'anno 2017).

In merito all'impatto economico-finanziario e gestionale-organizzativo, si demanda per i dettagli, al piano di fattibilità redatto dalla Società.

#### **6. 7. Conclusioni ed esito della verifica ex art. 192 d.lgs. 50/2016.**

In considerazione delle analisi sopra esposte, si deduce che la società partecipata Spoltore Servizi srl, nelle vesti di società a totale partecipazione pubblica (100% in house), si configura quale società in linea con i principi dettati dall'art. 192 D.lgs. 50/2016, sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di governance che essa presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizza il relativo statuto sociale.

Per la gestione dei servizi indicati il modulo delle società di capitali a totale partecipazione pubblica risulta quello più adeguato a rispondere alle esigenze e indirizzi dell'Amministrazione anche sotto il profilo operativo ed economico nell'ottica della massima efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Aggiungasi che una società strumentale deve tendere ad un risultato economico prossimo allo zero, diversamente si chiederebbero più risorse alla collettività rispetto a quelle necessarie.