



COMUNE di FROSSASCO

CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO

Via Sergio De Vitis n.10 - C.A.P. 10060
Tel. 0121352104 – fax 0121352010 – CF 85003110013
comune.frossasco@comunefrossasco.it / comune.frossasco.to@legalmail.it
www.comunefrossasco.it

SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale

(art. 14, commi 2, 3 e 4 e art. 31, commi 1 e 2 d.lgs. 201/2022)

**SERVIZIO DI REFEZIONE SCOLASTICA A RIDOTTO IMPATTO
AMBIENTALE**

**ANNO SCOLASTICO
2024/2025**

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	Servizio di refezione scolastica a ridotto impatto ambientale nelle scuole infanzia "Walt Disney", primaria "Silvio Pellico" e secondaria di 1° grado "Piero Angela" di Frossasco
Importo dell'affidamento	€ 128.000,00 + iva 4% per n.1 anno scolastico
Ente affidante	Comune di Frossasco (TO) – codice fiscale 85003110013
Tipo di affidamento	Appalto
Modalità di affidamento	Affidamento tramite procedura a evidenza pubblica (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. a)
Durata dell'affidamento	1 anno (anno scolastico 2024/2025)
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	Alunni frequentanti le scuole infanzia , primaria e secondaria 1° grado di Frossasco (TO). L'utenza media annua complessiva presunta è di circa 25.000 pasti.

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo:	Marisa Badellino
Ente di riferimento	Comune di Frossasco (TO)
Area/servizio:	Area economico-finanziaria
Telefono:	0121/352104
Email/PEC	ufficio.finanziario@comunefrossasco.it areafinanziaria@pec.comunefrossasco.it
Data di redazione	27.06.2024

PREMESSA

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

Il 31/12/2022 è entrato in vigore il D. lgs. 201/2022 (pubblicato sulla GU del 30/12/2022 n. 304) sul riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il quale ha l'obiettivo di fissare dei principi comuni per raggiungere e mantenere un livello più alto di qualità, sicurezza e accessibilità ai servizi, la parità del trattamento e l'accesso universale ai medesimi da parte degli utenti, garantendone i relativi diritti e assicurando l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale. Le disposizioni del nuovo decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale e sono "integrative" delle normative di settore che regolano i singoli servizi.

La materia dei servizi pubblici locali ha subito nel tempo numerose modifiche normative, dovute anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi comunitari, caratterizzandosi però per l'assenza di una disciplina organica che regolamentasse il settore.

Tra gli impegni assunti dall'Italia con il PNRR è inclusa la disciplina per la concorrenza con un riordino della disciplina dei servizi pubblici locali; la legge n. 118 del 5 agosto 2022 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021" ha previsto, infatti, il conferimento della delega al Governo per il riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'adozione di uno o più decreti legislativi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

Il D.lgs. 201/2022 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30.12.2022 ed in vigore dal 31.12.2022, delinea quindi il nuovo quadro normativo generale per l'organizzazione e la gestione dei servizi di interesse economico generale a livello locale. Tra le varie abrogazioni di disposizioni normative in materia, il decreto prevede inoltre quelle del TUEL in materia di servizi pubblici locali (art. 112), gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (art. 113) e tariffe dei servizi (art. 117), nonché la disciplina normativa di cui all'art. 34, co. 20-21-25, del D.L. n. 179 del 2012, convertito in L. n. 221/2012.

La presente relazione è pertanto finalizzata a ottemperare a quanto stabilito dall'art. 14 "Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale" del d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, secondo cui, ai commi 2 e 3, è previsto che "ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali

compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni”.

In particolare, la relazione intende illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento alla gestione del servizio di ristorazione scolastica.

In ottemperanza agli obblighi di pubblicità e trasparenza di cui all’art. 31 del d.lgs. 201/2022 la presente relazione sarà pubblicata sul sito istituzionale dell’ente affidante e trasmessa all’ANAC.

SEZIONE A - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

A.1 - CONTESTO GIURIDICO

Il servizio di ristorazione scolastica è qualificabile:

- ai sensi del Decreto del Ministero dell’interno del 31.12.1983, emanato di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, ai sensi dell’art. 6 del D.L. n. 55 del 1983 come servizio a domanda individuale¹, poiché *“le mense, comprese quelle ad uso scolastico”* rientrano tra le categorie di servizi a domanda individuale individuate dal decreto stesso. I servizi a domanda individuale sono definiti nel decreto come *“tutte quelle attività gestite direttamente dall’ente, che siano poste in essere non per obbligo istituzionale, utilizzate dall’utente a richiesta, non dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale.”*

I servizi a domanda individuale non sono quindi servizi che l’ente locale è obbligato a garantire alla comunità locale, ma servizi facoltativi che produce ed eroga discrezionalmente, nei limiti delle disponibilità di bilancio, e per la cui fruizione è richiesta una contribuzione da parte dell’utenza, valutandone l’utilità anche sotto il profilo della promozione e dello sviluppo sociale della comunità.

- ai sensi del d.lgs. 63/2017 DECRETO LEGISLATIVO 13 aprile 2017, n. 63, avente ad oggetto *“Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente, a norma dell’articolo 1, commi 180 e 181, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107,”* che si inserisce in un contesto ordinamentale di riforme del settore finalizzate principalmente ad affermare il ruolo centrale della scuola nella società della conoscenza, ad innalzare i livelli di istruzione e le competenze delle studentesse e degli studenti per contrastare anche le diseguaglianze socio-culturali e territoriali, per prevenire e recuperare l’abbandono e la dispersione scolastica, in coerenza con il profilo educativo, culturale e professionale dei diversi gradi di istruzione, per garantire il diritto allo studio, le pari opportunità di successo formativo e di istruzione permanente dei cittadini (art. 1 L. n. 107/2015), il servizio di ristorazione scolastica è qualificabile come servizio pubblico essenziale strumentale all’attività scolastica e strettamente correlato al diritto all’istruzione (il d.lgs. n. 63/2017, all’art. 6, dispone infatti, per i servizi di Mensa, che *“... laddove il tempo scuola lo renda necessario, alle alunne e agli alunni delle Scuole pubbliche dell’Infanzia, primarie e secondarie di primo grado sono erogati, nelle modalità di cui all’art. 3, servizi di Mensa, attivabili a richiesta degli interessati ... nei limiti dell’organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli Enti pubblici interessati”*². Il servizio è da considerarsi servizio pubblico essenziale, anche ai sensi dell’art. 1 della

¹ Cfr in tal senso TAR Piemonte, Sez. I, 31.07.2014 n. 1365

² Il dossier studi del Senato dello Schema di decreto legislativo concernente “l’effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente” osserva come *“L’articolo 2, attribuisce agli Enti locali le funzioni di programmazione e gli interventi per il diritto allo studio ed enumera i seguenti servizi: trasporto e agevolazioni della mobilità (di cui all’articolo 5); mensa (articolo 6) fornitura dei libri di testo e degli strumenti didattici (articolo 7); servizi per gli studenti ricoverati in ospedale, case di cura e di riabilitazione nonché per l’istruzione domiciliare (articolo 8).”*

Legge 12.06.1990, n. 146 “*Norme dell’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*” (s.m.i.);

- ai sensi del d.lgs. 201/2022 è, infine, qualificabile servizio di interesse economico generale di livello locale o servizio pubblici locali di rilevanza economica³ in quanto servizio erogato o suscettibile di essere erogato dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbe svolto senza un intervento pubblico o che sarebbe svolto a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, previsto dalla legge o che l’ente locale, nell’ambito delle proprie competenze, ritiene necessario per assicurare la soddisfazione dei bisogni della comunità locale, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.⁴

Nei suoi contenuti essenziali il servizio è disciplinato dal decreto del Ministero della Salute del 28 ottobre 2021 (in G.U. n. 296 del 11.11.2021), nonché, sotto il profilo della tutela ambientale in senso ampio, dal decreto del Ministero dell’Ambiente n. 65 del 10 marzo 2020 e lo stesso deve inoltre rispettare specifici obblighi di servizio pubblico stabiliti dall’amministrazione appaltante finalizzati a perseguire concretamente l’interesse pubblico.

Riguardo agli **obblighi di servizio pubblico** presenti nei servizi pubblici locali 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 pertanto 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.

Circa la sussistenza o meno della rilevanza economica del servizio in applicazione al criterio economico della “*remuneratività*”, intesa come redditività anche solo potenziale, cioè come la possibilità di coprire i costi di gestione da parte del soggetto gestore attraverso il conseguimento di un corrispettivo economico nel mercato, il servizio ha rilevanza economica “*quando il gestore ha la possibilità potenziale di coprire tutti i costi*”, mentre è privo di suddetta rilevanza “*quando è strutturalmente antieconomico, perché potenzialmente non remunerativo*”, perché il mercato non è in grado o non è interessato a fornire quella prestazione (cfr. Consiglio di Stato n. 858/2021).

Il servizio in questione in applicazione al criterio economico sopra menzionato, come meglio precisato infra, è pertanto caratterizzato dalla sussistenza della rilevanza economica.

In materia di legislazione nazionale in ultimo, rispetto alla fase dell’affidamento all’esterno del servizio, è poi fondamentale il riferimento al D.Lgs. n. 36 del 31/03/2023 “*Codice dei contratti*

³ A livello sovranazionale si ritrova il concetto più ampio di “*servizi di interesse generale*” (Libro Bianco COM (2004) 374 definitivo e COM (2011) 900 definitivo), che designano attività soggette ad obblighi specifici di servizio pubblico proprio perché considerate di interesse generale dalle autorità pubbliche. La nozione di servizi di interesse generale è all’art. 14 del TFUE (Trattato per il Funzionamento dell’Unione Europea): (...) *l’Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell’ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti*”.

⁴ A favore di una simile riscotruzione anche il “manuale trasparenza dei servizi pubblici locali” predisposto da ANAC. reperibile all’URL <https://www.anticorruzione.it/-/trasparenza-dei-servizi-pubblici-locali-di-rilevanza-economica#p7>.

pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”.

A.2 - Indicatori di riferimento e schemi di atto

Posto la qualificazione del servizio di refezione scolastica ai sensi del d.lgs. 201/2022 quale servizio di interesse economico generale di livello locale o servizio pubblico locale di rilevanza economica allo stesso si applica l'art. 8 del già citato decreto, rubricato *“Competenze regolatorie nei servizi pubblici locali non a rete”* che stabilisce *“1. Nei servizi pubblici locali non a rete per i quali non opera un'autorità di regolazione, gli atti e gli indicatori di cui all'articolo 7, commi 1 e 2, sono predisposti dal Ministero delle imprese e del made in Italy, che vi provvede mediante le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.*

2. Gli enti locali, sulla base degli atti e degli indicatori di cui al comma 1, al fine di provvedere alla regolazione dei servizi pubblici locali non a rete di loro titolarità, possono adottare un regolamento ovvero un atto generale in cui predefiniscono condizioni, principi, obiettivi e standard della gestione nel rispetto di quanto disposto dal presente decreto, assicurando la trasparenza e la diffusione dei dati della gestione. I contratti di servizio e gli altri atti di regolazione del rapporto contrattuale assicurano il rispetto delle condizioni, dei principi, degli obiettivi e degli standard fissati dal predetto regolamento o atto generale.”

Il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT), il 25 settembre 2023, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 8 sopra riportato ha pubblicato sul proprio sito internet e trasmesso all'ANCI – al fine di darne diffusione presso le amministrazioni locali - il Decreto della Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica n. 639 del 31 agosto 2023, recante *“Regolazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica: adozione di atti di competenza in attuazione dell'art. 8 del D. lgs. n. 201 del 2022”.*

Il Decreto Direttoriale - in fase di prima applicazione della normativa - ha individuato, in sostanza, lo schema tipo da utilizzare per la redazione del PEF per i Servizi pubblici locali non a rete (All. 1) nonché gli indicatori ed i livelli minimi di qualità dei servizi stesso a cui gli Enti locali potranno attenersi per la regolamentazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica (All. 2).

Nello specifico, il Decreto ha circoscritto i servizi pubblici locali non a rete, di rilevanza economica, ai quali si applicano le richiamate disposizioni – in fase di prima applicazione - come indicato dal Ministero medesimo nella notizia pubblicata sul proprio sito nonché come elencati nell'Allegato 2 agli:

- impianti sportivi (fatta eccezione per gli impianti a fune espressamente esclusi dall'art. 36 del D.lgs. n. 201/2022);
- parcheggi;
- servizi cimiteriali (citati anche i funebri se erogati come SPL);
- luci votive;
- trasporto scolastico.

A tal proposito si evince, che restano da predisporre, ai sensi del d.lgs. 201/2022, per i servizi pubblici locali non a rete, gli Schemi di bando tipo e gli Schemi di contratti-tipo come indicato dall'art. 24 del d.lgs.201/2022.

Rispetto al servizio di refezione scolastica si registra pertanto l'attuale assenza di indicatori nazionali di qualità.

SEZIONE B – DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

B.1 - Caratteristiche del servizio

Il Servizio di Refezione Scolastica è uno degli interventi che concorre all'effettiva attuazione del diritto allo studio, facilitando la permanenza nella scuola da parte dell'utenza, a fronte di orari prolungati oltre le ore 14.00. Attualmente il servizio è già oggetto di erogazione e dunque non costituisce un servizio pubblico locale di nuova istituzione.

Il Servizio di Refezione Scolastica è svolto nelle scuole infanzia "Walt Disney", primaria "Silvio Pellico" e secondaria 1° grado "Piero Angela", con **un'utenza media annua presunta di circa 25.000** pasti erogati in favore degli alunni e dei docenti, calcolata considerando la media dei pasti erogati negli anni scolastici 2021/2022 (n. 20.407 di cui n. 7.723 infanzia, n. 8.684 primaria, n. 4.151 secondaria 1° grado), 2022/2023 (n. 20.311 di cui n. 8.875 infanzia, n. 7.804 primaria, n. 7.804 secondaria 1° grado), 2023/2024 (n. 24.197 di cui n. 8.759 infanzia, n. 10.698 primaria, n. 4.743 secondaria 1° grado).

I pasti sono preparati quotidianamente presso la cucina presente all'interno dei locali scolastici con utilizzo di beni comunali, concessi in comodato, e tutta la gestione del servizio è regolata da apposito Capitolato.

Il servizio viene organizzato e svolto secondo quanto stabilito dal calendario scolastico della Regione Piemonte per le Scuole Infanzia, Primaria e Secondaria 1° grado, come integrato ovvero modificato dall'Istituto Comprensivo di riferimento.

L'orario scolastico è attualmente articolato su 5 giorni di lezione a settimana per la scuola dell'infanzia (dal lunedì al venerdì), su 3 giorni di lezione a settimana (lunedì, mercoledì e giovedì) per le classi 1-4-5 della scuola primaria, su 5 giorni di lezione a settimana (dal lunedì al venerdì) per le classi 2-3 della scuola primaria, su 2 giorni di lezione a settimana (mercoledì e giovedì) per la scuola secondaria di 1° grado.

Il servizio, in linea all'attuale orario è effettuato di norma secondo le seguenti modalità:

- Scuola Infanzia "Walt Disney": inizio servizio ore 12.00
- Scuola Primaria "Silvio Pellico": inizio servizio ore 12.30
- Scuola Secondaria "Piero Angela": inizio servizio ore 14.00

Nei giorni del lunedì, martedì e venerdì attualmente viene altresì erogato un servizio da parte di un'Associazione presente sul territorio che si occupa dello svolgimento di attività formative con un prolungamento orario. I bambini che frequentano questa attività usufruiscono anch'essi del pasto scolastico.

Il servizio di ristorazione scolastica consiste nella:

- fornitura, preparazione, cottura di tutte le derrate alimentari e fornitura dei prodotti occorrenti per l'espletamento del servizio, garantendo l'alta qualità degli stessi, tenuto conto degli utenti destinatari del servizio;
- fornitura di pasti e spuntino a metà mattina, nel rispetto delle disposizioni del Ministero della salute (*Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica – 2010*), nonché delle Linee guida redatte dall'ASL TO3 vers. 2022, delle proposte operative per la ristorazione scolastica della Regione Piemonte 2024 e delle linee guida per l'analisi del rischio nel campo della microbiologia degli alimenti e smi;
- trasporto dei pasti dal Centro di cottura messo a disposizione dal Comune di Frossasco ai singoli plessi scolastici ove viene erogato il servizio ubicati in Frossasco alla Via Don Rinaldo Asvisio n. 2 (scuola primaria e secondaria di 1° grado) e in Frossasco, alla via dietro Castello snc (scuola infanzia) secondo gli orari e i turni stabiliti, i quali potranno anche subire variazioni nel corso

del periodo contrattuale, con la presenza, di regola, di insegnanti e/o altro personale scolastico o non scolastico in accompagnamento e per la sorveglianza degli alunni che usufruiscono della refezione scolastica

- corretta conservazione delle materie prime alimentari, anche biologici, e dei prodotti di consumo utilizzati per la produzione dei pasti;
- acquisto dei prodotti e materiali ai fini della somministrazione del cibo, della pulizia e della disinfezione dei locali (detersivo e detergenti, sacchi, strofinacci, tovaglie, tovaglioli di carta, guanti, camici, copricapo, etc.);
- fornitura della massa vestiario al personale dipendente;
- fornitura, ove indicato, del materiale necessario alla distribuzione di acqua di rete microfiltrata a carico dell'appaltatore;
- fornitura di materiali ed attrezzature per la pulizia e la sanificazione degli ambienti di servizio;
- fornitura di arredi e di attrezzature di servizio, in sostituzione temporanea o ad integrazione degli arredi e delle attrezzature presenti nel centro cottura, qualora necessari al servizio;
- esecuzione di prelievi e analisi presso la cucina, il refettorio e tutti i locali destinati al servizio;
- esecuzione di interventi di pulizia, sanificazione della cucina, del refettorio e delle relative zone di pertinenza;
- esecuzione di interventi di disinfestazione e derattizzazione della cucina, del refettorio e delle relative zone di pertinenza almeno semestralmente;
- esecuzione di interventi di sostituzione e/o integrazione del materiale di consumo (piatti, bicchieri, tovaglioli monouso, posate, pentole, contenitori, ecc.);
- esecuzione delle manutenzioni ordinarie e delle manutenzioni programmate del centro cottura, atte a mantenere i requisiti igienico sanitari previsti dalle normative vigenti;
- esecuzione delle attività relative alla raccolta, alla rimozione e allo smaltimento di tutti i rifiuti prodotti presso il centro di cottura;
- verifica giornaliera su software fornito dal Comune delle presenze attraverso pc o tablet a carico dell'appaltatore per il relativo collegamento;
- rendicontazione dei pasti giornalieri erogati per ciascun mese allegata alle fatture corrispondenti;
- rapporto sui cibi somministrati e quelli non consumati, al fine di monitorare e rilevare le eccedenze alimentari;
- previsione di percorsi educativi e di sensibilizzazione per alunni, insegnanti ed eventualmente le famiglie sul tema degli sprechi alimentari e gli impatti ambientali, economici e sociali ad essi connessi al fine di educare il bambino ad un comportamento corretto e propositivo anche durante il momento del pasto (*Linee di indirizzo rivolte agli enti gestori di mense scolastiche, aziendali, ospedaliere, sociali e di comunità, al fine di prevenire e ridurre lo spreco connesso alla somministrazione degli alimenti del Ministero della salute del 16 aprile 2018*);
- attivazione di un piano di controllo della qualità dei pasti prodotti e del servizio. La verifica del rispetto degli standard qualitativi potrà essere effettuata anche dall'amministrazione comunale mediante controlli periodici per appurare la rispondenza delle prestazioni rese dall'impresa appaltatrice, delle caratteristiche dei prodotti alimentari somministrati;
- previsione a carico del soggetto gestore di impegnarsi a ridurre gli sprechi ovvero a recuperare i prodotti non somministrati e a destinarli ad organizzazioni non lucrative di utilità sociale o altri soggetti del cd. Terzo settore che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, in linea con quanto previsto dalla legge 19 agosto 2016, n. 166 (D.M. Mipaaf del 18 dicembre 2017) e dai Manuali di corretta prassi per il recupero pasti

nella ristorazione collettiva, validati dal Ministero della Salute, come previsto dal Regolamento Alimentare (CE) n. 852/2004.

Il servizio di ristorazione scolastica comprende il complesso delle prestazioni finalizzate a garantire il soddisfacimento di bisogni posti a multilivello.

L'obiettivo primario di una buona politica della ristorazione è quello di ricercare e ottenere le massime congruenze tra i diversi profili del sistema, quali

- promozione di abitudini alimentari corrette
- sicurezza e conformità alle norme
- appropriatezza rispetto ai bisogni, in termini non solo di caratteristiche nutrizionali delle ricette e proposte alimentari, tecnologie di cottura, derrate utilizzate, ma anche in termini di gradimento sensoriale
- rispetto dei tempi e delle modalità del servizio, di comfort e di accessibilità
- congruo rapporto tra qualità e prezzo
- soddisfazione dell'utenza

B.2 – OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E RELATIVE COMPENSAZIONI

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

- garantisce l'universalità con l'accesso indiscriminato al servizio, tenuto conto delle diverse condizioni economiche e sociali della popolazione; ciò, sia individuando una diversa gradazione della quota pasto a carico delle famiglie sia attraverso compensazioni economiche in favore del gestore, secondo la propria discrezionalità e comunque nei limiti delle disponibilità di bilancio;
- garantisce la non discriminazione economica, sociale e di scelte e necessità alimentari (per motivi di salute, etico-religiosi o filosofici);
- favorisce le corrette abitudini alimentari, potenziando l'aspetto qualitativo del servizio attraverso la promozione dell'appropriatezza rispetto ai bisogni, in termini non solo di caratteristiche nutrizionali, delle ricette e proposte alimentari, tecnologie di cottura, derrate utilizzate, ma anche in termini di gradimento sensoriale;
- persegue il continuo miglioramento del servizio mediante attività di vigilanza di proposizioni educazione alimentare attraverso la commissione mensa;

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

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

Imparzialità: il gestore del servizio ha l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità.

Continuità: l'erogazione del servizio da affidare dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili al gestore, quest'ultimo dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

Per il caso di difficoltà economiche del nucleo familiare, comprovate dalla certificazione ISEE, l'Amministrazione Comunale provvede ad intervenire mediante abbattimento della tariffa a carico del soggetto fragile ed integrazione della stessa con oneri a carico del bilancio pubblico.

L'integrazione della tariffa è finalizzata a mantenere l'equilibrio della gestione e, come tale, è compatibile con i disposti dell'art. 107 del TFUE.

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C.1 - Specificazione della modalità di affidamento prescelta

In quanto servizio pubblico locale che deve essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso in condizioni di parità per tutti gli utenti e a prezzi accessibili si ritiene che sussistano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra tenendo conto delle dinamiche del mercato degli operatori economici, per l'affidamento in esclusiva ad un soggetto terzo del servizio in questione in relazione alla necessità di fargli acquisire in proprio la gestione del servizio pubblico alle condizioni stabilite dal capitolato speciale.

Al fine di garantire la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione la modalità di affidamento prescelta è costituita dall'affidamento a terzi mediante affidamento diretto, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15 del d.lgs. 201/2022, nel rispetto del diritto dell'Unione europea; poste le ridotte dimensioni economiche dell'appalto e la sua complessità organizzativa, correlata alla preparazione dei pasti presso la cucina ubicata all'interno della scuola secondaria di 1° grado di Frossasco (TO) non si rinviene la presenza di un interesse transfrontaliero.

Le operazioni connesse alle procedure di affidamento del servizio saranno svolte dal Comune di Frossasco in quanto di importo sotto soglia per il quale non è richiesta qualificazione da parte della stazione appaltante ai sensi degli art. 62 e 63 del d.lgs. 36/2023.

La modalità di gestione prescelta è quella dell'appalto pubblico a misura in quanto in relazione: alla dimensione del servizio in termini di utenza, al grado di fedeltà contributiva, alla tipologia organizzativa del sistema di attestazione delle presenze e dei pagamenti effettuati tramite il portale di PagoPA, non si rinviengono rischi rilevanti da poter traslare sull'operatore privato ai fini di un affidamento in concessione.

Tale soluzione organizzativa del servizio permette inoltre di:

- a) evitare di trasferire sull'operatore gestore il rischio dell'insoluto con inevitabile aumento delle tariffe a carico degli utenti virtuosi;
- b) mantenere il controllo ed il monitoraggio del servizio in capo al Comune;
- c) agire in linea alla previsione di cui all'art. 5, comma 5, All. II.4 del d.lgs. 36/2023 che prevede "*5. Ai fini dell'affidamento e dell'esecuzione dei contratti di concessione e di partenariato pubblico privato di qualsiasi importo, le stazioni appaltanti devono possedere almeno una qualificazione di livello SF2 e garantire la presenza di un soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e dei rischi.*" Posto che l'ente, come già indicato, non è stazione appaltante qualificata ai sensi del d.lgs. 36/2023.

Rispetto ai criteri di valutazione per l'individuazione dell'operatore economico cui affidare il servizio

a fronte della specificità dello stesso, in linea all'art. 130 d.lgs. 36/2023, si dovrà tener conto,:

- a) della qualità dei generi alimentari, con particolare riferimento ai prodotti biologici, tipici e tradizionali, ai prodotti a denominazione protetta, nonché ai prodotti provenienti da sistemi di filiera corta e da operatori dell'agricoltura sociale;
- b) del rispetto delle disposizioni ambientali in materia di economia sostenibile (green economy), nonché dei pertinenti criteri ambientali minimi di cui all'articolo 57;
- c) della qualità della formazione degli operatori.

A titolo esemplificativo potranno esser oggetto di valutazione i seguenti:

1. *Attività di educazione ambientale e alimentare;*
2. *Piano di pulizia e igiene;*
3. *Monitoraggio della qualità dei servizi erogati;*
4. *Gestione delle emergenze;*
5. *Provenienza delle materie prime;*
6. *Alimenti biologici.*
7. *Composizione del team di lavoro;*

SEZIONE D -MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

D.1 - Risultati attesi

L'obiettivo primario della ristorazione scolastica che l'amministrazione intende perseguire è garantire, col pasto in mensa, qualità nutrizionale, fruibilità dei nutrienti e sicurezza igienico-sanitaria, in una cornice di gradevolezza sensoriale.

Inoltre, attraverso l'affidamento ad impresa specializzata del servizio in oggetto, ci si propone di perseguire le seguenti finalità:

- 1) elevare il livello qualitativo dei pasti sia dal punto di vista nutrizionale, sia del loro gradimento mantenendo saldi i principi di sicurezza alimentare;
- 2) promuovere l'adozione di abitudini alimentari corrette per salvaguardare la salute e per prevenire patologie cronico degenerative (diabete, obesità ecc.);
- 3) privilegiare gli interventi di sostenibilità ambientale come il biologico, la "filiera corta", la riduzione degli sprechi e un corretto smaltimento dei rifiuti.

La gestione del servizio è finalizzata a garantire gli obiettivi di qualità di cui al D.M. 10 marzo 2020, nonché gli obblighi di servizio pubblico universale, propri della natura dell'attività svolta.

Ulteriori obiettivi saranno oggetto di individuazione attraverso il confronto concorrenziale e quindi trasferiti in una apposita carta dei servizi, al pari di eventuali investimenti, posti a carico esclusivo dell'aggiudicatario.

I costi a carico dell'Ente Locale sono costituiti esclusivamente dalle compensazioni di cui al punto B2.

D.2 - Comparazione con opzioni alternative

L'Affidamento tramite procedura a evidenza pubblica (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. a) è una delle modalità di individuazione del soggetto appaltatore prevista in relazione all'affidamento di servizi pubblici locali a rilevanza economica

Il sistema dell'appalto consente di ripartire equamente il costo tra le famiglie degli utenti, come *supra* indicato precisato e meglio specificato *infra*.

Il Comune inoltre – sulla base delle previsioni del P.I.A.O. attualmente approvato – non dispone delle

capacità assunzionali né della strumentazione operativa per provvedere, in proprio ed in via diretta, alla gestione del servizio.

D.3 Esperienza della gestione precedente

Nell'estate dell'anno 2021 a seguito di procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, era stato affidato, per il tramite della CUC dei Comuni di Frossasco e Cantalupa, per gli a.s. 2021/2022 – 2022/2023 – 2023/2024 eventualmente rinnovabile per ulteriore anno scolastico 2024/2025.

Successivamente, con nota del 10.06.2024, acclarata al ns. prot. n. 0004794 dell'11.06.2024 l'impresa affidataria ha comunicato il deposito avanti al Tribunale di Torino di Ricorso per la Liquidazione Giudiziale in proprio e l'appalto è cessato anticipatamente in data 14.06.2024.

Il servizio di mensa scolastica per la scuola dell'infanzia fino al termine delle lezioni 2024 è stato conseguentemente assicurato tramite appalto ad altra impresa con modalità di "pasti veicolati".

D.4 - Analisi e motivazioni della durata del contratto di servizio

Il periodo di durata annuale per un anno scolastico, in considerazione del termine del precedente appalto intervenuto nel mese di giugno 2024, si ritiene rappresentare un tempo adeguato sia a garantire un servizio efficace ed efficiente all'utenza in relazione alla complessità organizzativa sia per consentire all'operatore economico affidatario una prospettiva di gestione, entro la quale poter effettuare investimenti correlati ad un servizio annuale, nonché idonea a favorire la massima partecipazione alla procedura da parte di potenziali concorrenti, comprese le micro, piccole e medie imprese.

SEZIONE E – STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ

Il servizio di mensa scolastica è ritenuto dalla giurisprudenza un servizio a domanda individuale, cioè un servizio pubblico che viene erogato dall'ente non perché la sua erogazione sia un obbligo istituzionale, ma in quanto, avendone la possibilità economico finanziaria, l'ente decida di assumerne la gestione fornendolo non alla collettività indifferenziata, ma ai soggetti che ne facciano richiesta.

Sulla base di tale nozione sostanziale, la legge (art. 6 comma 3 del D.L. 55/1983) ha demandato ad un apposito decreto ministeriale il compito di individuare esattamente la categoria dei servizi pubblici a domanda individuale. Con successivo decreto del 31 dicembre 1983, il Ministro dell'interno ha, pertanto, individuato le categorie dei servizi pubblici a domanda individuale, includendovi, fra le altre, anche le *"mense, comprese quelle ad uso scolastico"*. Quanto alla disciplina di tali servizi, l'art. 3 del D.L. 786/1981, così come convertito dalla L. 51/1982, prevede espressamente che *"per i servizi pubblici a domanda individuale, le province, i comuni, i loro consorzi e le comunità montane sono tenuti a richiedere la contribuzione degli utenti, anche a carattere non generalizzato"*.

La previsione di una contribuzione a carico dei fruitori dei servizi a domanda individuale è poi confermata dall'art. 6 del D.L. 55/1983, che rispetto alla disciplina del finanziamento di tali servizi, impone all'ente che li eroga il compito di individuarne i costi, sia diretti che indiretti, e di determinare le percentuali di tali costi che devono essere coperte mediante la previsione di tariffe o contributi a carico dei beneficiari.

Secondo il costante e consolidato orientamento ermeneutico giurisprudenziale, fondato sulla sovra indicata cornice normativa, il servizio di gestione della mensa scolastica, costituendo un servizio a

domanda individuale, deve pertanto essere finanziato, almeno in parte, dalle contribuzioni dei fruitori, non potendo essere posto integralmente a carico del bilancio pubblico (*ex plurimis* Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 7/2010/PAR; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 80/2011/PAR)⁵.

Il recente d.lgs. 63/2017 nel dettare disposizioni volte a garantire, attraverso l'offerta di servizi e prestazioni, l'effettività del diritto allo studio, individua ora all'art. 2 la mensa scolastica fra i servizi che *"lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e nei limiti delle effettive disponibilità finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente"* devono sostenere per assicurare il diritto allo studio. L'art. 3, infatti, dispone che i servizi previsti dall'articolo 2 siano erogati o in forma gratuita ovvero con contribuzione delle famiglie a copertura dei costi e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Tale nuovo intervento normativo non contrasta però con il sopraesposto consolidato orientamento ed il quadro complessivo di tali norme, pertanto, consente agli enti locali, di distribuire la quota di copertura dei costi del servizio mensa posta a carico dei fruitori, secondo scelte rimesse alla discrezionalità del comune. *"Quest'ultimo, pertanto, oltre a godere di ampia discrezionalità nella scelta della quota da porre a carico dei fruitori, da determinarsi con deliberazione da allegarsi al bilancio di previsione ex art. 172 TUEL, gode di altrettanta discrezionalità nella determinazione del contributo di ciascun fruitore, potendo escludere l'onere del contributo a carico di alcuni fruitori e potendo graduare l'onere della contribuzione a carico degli altri. In quest'ultimo caso il secondo comma dell'art. 3 d.lgs. 63/2017 rimette agli enti locali il compito di individuare "i criteri di accesso ai servizi e le eventuali fasce tariffarie in considerazione del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente, di seguito denominato ISEE, ferma restando la gratuità totale qualora già prevista a legislazione vigente"*⁶.

La tariffa pagata dall'utente a fronte della fruizione del servizio pubblico di mensa scolastica non è pertanto composta dalle sole voci di spesa sostenute dal Comune per l'erogazione del servizio, né ne costituisce il prezzo. Essa, piuttosto, rappresenta la misura della contribuzione dell'utente al costo complessivo sostenuto dall'Amministrazione per l'erogazione del servizio di cui trattasi anche considerando i costi connessi all'attività di manutenzione dell'attrezzatura comunale utilizzata per lo stesso ad opera dell'appaltatore.

Considerato dunque che il servizio di refezione nei plessi scolastici:

- per le sue peculiari caratteristiche, assolve alle funzioni di servizio pubblico essenziale posto a garanzia del diritto allo studio, diritto contemplato e garantito dalla Carta Costituzionale, la cui erogazione, nella ricorrenza dei presupposti di legge, deve essere assicurata da tutti i soggetti costituenti la Repubblica Italiana (art. 114 Cost.) sulla base del principio di sussidiarietà verticale, in conformità al quale l'erogazione del servizio spetta all'Ente Locale, in quanto soggetto più prossimo al cittadino;
- è rilevante ai fini della concreta implementazione di misure che garantiscano il diritto allo studio, tutelato a livello costituzionale dagli artt. 3, 33 e 34 Cost. in quanto dà la possibilità, per chiunque ed a prescindere dalla sua situazione economica, di accedere pienamente al sistema scolastico anche in

⁵ Il principio è stato ribadito da ultimo dalla Sezione regionale Piemonte, la quale, nell'affermare che il servizio della mensa scolastica rientra fra i *"servizi pubblici a domanda individuale, in presenza dei quali l'ente erogatore è tenuto a richiedere la contribuzione dell'utenza (v., art. 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1983, n. 131, nonché decreto del Ministero dell'Interno 31 dicembre 1983)"*, ha, tuttavia, evidenziato che la determinazione concreta di tale contributo è *"frutto di una scelta di ampia discrezionalità, riservata per legge all'amministrazione comunale, la quale deve esercitarla nel rispetto dei principi di equilibrio economico-finanziario di gestione del servizio e di pareggio di bilancio"* (in tal senso Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 30/2018/PAR).

⁶ Si esprime in tal senso Corte conti Sez. Lombardia n. 427/2019 del 19.11.2019.

caso di orario prolungato in linea alle previsioni di cui all'art. 3 Cost. che pone a carico dello Stato l'onere di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana. (in senso simile in materia di trasporto scolastico Corte Conti deliberazione n. 25/SEZAUT/2019/QMIG);

- il costo del singolo pasto viene pertanto finanziato con le tariffe a carico degli utenti del servizio secondo il sistema tariffario adottato annualmente dal Comune e per la restante parte, sino alla copertura del prezzo a pasto scaturito dall'affidamento, mediante compensazioni monetarie a carico dell'Amministrazione Comunale.

In particolare, l'amministrazione comunale si farà carico della differenza tra il valore complessivo dei pasti richiesti e prodotti dall'appaltatore, al prezzo individuato in sede di affidamento, e l'importo contrattualmente dovuto dagli utenti del servizio (ivi incluso il personale insegnante per il quale si rinvia alla previsione di cui all'art. 3 legge 14.01.1999 n. 4) anche in linea alle disposizioni in materia di tariffe agevolate del servizio sulla base delle fasce ISEE di cui al regolamento adottato con deliberazione della Giunta comunale n. 80 del 24.08.2018.

Posto poi che relativamente ai costi di riferimento occorre rilevare che ANAC nel 2022 ha pubblicato prezzi di riferimento solo con riferimento al servizio di ristorazione in ambito ospedaliero il prezzo posto a base di gara per ogni singolo pasto, sulla base dell'istruttoria compiuta dagli uffici dell'ente viene individuato in euro 5,12 (I.V.A. esclusa), di cui euro 5,086, (I.V.A. esclusa) soggetti a ribasso, ed euro 0,034 (I.V.A. esclusa) per gli oneri della sicurezza per i rischi da interferenza.

All'interno del costo del singolo pasto è poi individuato quale costo della manodopera un importo pari ad € 2,636.

In altri termini, in relazione agli aspetti connessi all'economicità del servizio di refezione, l'amministrazione comunale nel rispetto dei limiti del proprio bilancio:

- determinerà le tariffe annuali del servizio ristorazione assicurando un servizio di refezione a tariffe calmierate nel perseguimento del preminente interesse pubblico finalizzato, da un lato, a contrastare il fenomeno dell'abbandono del territorio montano di competenza e dall'altro lato, ad attrarre nuove famiglie sul territorio comunale in ottica di riequilibrio abitativo nonché per preservare il mantenimento del plesso scolastico medesimo anche alla luce del Piano regionale di revisione e dimensionamento delle rete scolastica e dell'offerta formativa delle autonomie scolastiche piemontesi;

- applicherà tariffe agevolate del servizio sulla base delle fasce ISEE secondo il regolamento approvato dalla Giunta comunale con deliberazione n. 80 del 24.08.20218 per l'applicazione dell'I.S.E.E.

MONITORAGGIO

Come già sopra indicato per il servizio locale non a rete "refezione scolastica" non sono stati individuati gli indicatori di qualità tecnica e qualità connessa agli obblighi di servizio pubblico dall'Allegato 2 al decreto 31 agosto 2023 del Direttore del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

I soggetti e gli Organismi preposti al controllo sono:

- A il personale incaricato dal Comune, in particolare il direttore dell'esecuzione;
- B i professionisti eventualmente incaricati dal Comune;
- C la Commissione mensa scolastica, debitamente autorizzata dal Comune, che può effettuare visite e controlli presso il centro cottura, presso la sede di consumo dei pasti, nel rispetto del Regolamento della Commissione Mensa.

Ai fini della stesura di un programma dei controlli, i soggetti di cui alle lett. A e B, sulla base delle metodologie ritenute più opportuno, predisporranno un programma di azioni e controlli periodici eventualmente anche interloquendo, ove ritenuto opportuno, con il soggetto gestore, tenendo conto anche delle indicazioni di cui alla carta dei servizi predisposta dall'appaltatore stesso ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. 201/2022.

Nel capitolato saranno previste inoltre delle penali crescenti da applicare qualora, durante lo svolgimento del servizio, fosse riscontrato il mancato rispetto della disciplina contrattuale.

A titolo esemplificativo potranno esser previste penali nei seguenti casi:

- distribuzione dei pasti o di parte di essi con ritardi superiori a 15 minuti;
- fornitura di derrate alimentari di qualità inferiore o comunque difforme rispetto alle caratteristiche merceologiche indicate nel capitolato e nei suoi allegati;
- rifiuto d'accesso alla struttura nei confronti degli organi incaricati della vigilanza;
- mancata conservazione dei campioni;
- mancato rispetto della procedura di rintracciabilità dei prodotti utilizzati;
- conservazione delle derrate non conforme alle normative vigenti;
- temperatura dei pasti non conforme alle normative vigenti;
- grammature dei pasti inferiori a quelle previste dalle tabelle dietetiche A.S.L. TO3, oltre i limiti di tolleranza previsti;
- somministrazione di pasti difformi dalle previsioni tipologiche dei menù A.S.L. TO3;
- accertato riciclo di prodotti non consumati in precedenza;
- mancato o carente rispetto delle norme igienico-sanitarie in ogni fase del processo produttivo: stoccaggio, manipolazione, confezionamento, somministrazione;
- mancata sostituzione del personale non idoneo allo svolgimento delle proprie mansioni;
- mancato o carente rispetto degli obblighi di manutenzione ordinaria, pulizia e sanificazione, fornitura materiali di consumo e degli altri obblighi;
- dieta speciale per patologia preparata con tecniche o alimenti inadeguati alle prescrizioni sanitarie;
- per ogni giorno di ingiustificata interruzione del servizio, in caso di mancata prestazione del Servizio senza giustificata ragione.

La responsabile dell'area
economico-finanziaria
F.to Marisa Badellino