



## COMUNE DI PORTALBERA

PROVINCIA DI PAVIA

Via Mazzini, 1 - 27040 Portalbera (Pv)

tel. 0385/ 266258 - fax 0385/ 266090

e-mail: [info@comune.portalbera.pv.it](mailto:info@comune.portalbera.pv.it) – [comune.portalbera@legalpec.it](mailto:comune.portalbera@legalpec.it)

sito internet: [www.comune.portalbera.pv.it](http://www.comune.portalbera.pv.it)

Cod. Fisc. 84000830186 – P. IVA 00475500187

### SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Schema di relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale

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

### GESTIONE IN APPALTO DEL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA

(Scuola d'Infanzia, Scuola Primaria)

- PREMESSA
- INFORMAZIONI DI SINTESI
- NORMATIVA DI RIFERIMENTO
- CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO OGGETTO DI AFFIDAMENTO
- MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA
- MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

#### PREMESSA

Il D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, ha introdotto una serie di disposizioni normative volte al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

In particolare, quanto alla scelta delle modalità di gestione di un servizio pubblico locale, all'art. 14 c. 3 è prevista la **redazione di una specifica relazione in capo all'ente affidante** - i cui contenuti sono meglio descritti nella "Normativa di riferimento", che tiene luogo di quanto già introdotto dall'art. 34, c. 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012 n. 221.

Ora, non essendosi ancora formata e/o consolidata una prassi e/o una giurisprudenza al riguardo della nuova normativa, si ritiene opportuno precisare in premessa - quale nota metodologica - che nel redigere la presente relazione ex art. 14 c. 3 D.lgs. 201/2022, si è inteso comunque ripercorrere nelle sue linee più generali, lo schema tipo già predisposto dal Ministero, focalizzando l'attenzione sugli obiettivi richiesti al fine di dare atto

delle motivazioni sottese alla scelta circa la modalità di affidamento del servizio pubblico locale di rilevanza economica della GESTIONE IN APPALTO DEL **SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA** (Scuola d'Infanzia, Scuola Primaria).

La presente relazione - in ottemperanza agli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti all'art. 31 D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 - è soggetta a pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di Portalbera, nella sezione Amministrazione Trasparente, quale ente affidante.

#### **INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento	Servizio di ristorazione scolastica
Ente affidante	Comune di Portalbera (PV)
Tipo di affidamento	Appalto di servizi (CONCESSIONE)
Modalità di affidamento	Affidamento tramite procedura aperta individuata dal responsabile della competente struttura in conformità alla normativa vigente
Durata del contratto	01/09/2025 – 30/06/2029 fatte salve proroghe tecniche di legge
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Affidamento in concessione dal 01/09/2025 adeguamento servizio già attivo.
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Territorio del Comune di Portalbera (PV)

#### **SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo	Paola Lombardo – Funzionario Responsabile Struttura 1
Ente di riferimento	Comune di Portalbera
Area/servizio	Struttura 1, a cui sono afferenti i Servizi Sociali - Scolastici
Telefono	0385266258
Email	info@comune.portalbera.pv.it
Data di redazione	MAGGIO 2025

## NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 20, recante *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 dicembre u.s. è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 30 dicembre 2022.

Il provvedimento, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, è attuativo della delega di cui all’articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) e, nel merito, detta una nuova disciplina quadro sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, per quanto il testo sembra riprendere diverse norme presenti nello schema del vecchio testo unico sui servizi pubblici, proposto nel 2016, ma mai entrato in vigore.

Il d.lgs. n. 201/2022 presenta comunque spunti di novità e di conferma della disciplina già vigente in materia di affidamenti di pubblici servizi, potendosi ravvisare una sovrapposibilità con il passato quanto alla disciplina generale dei principi, definizioni, presupposti dei servizi pubblici e un’innovazione (o meglio una cristallizzazione di prassi e orientamenti giurisprudenziali) in quella dell’affidamento, regolazione, competenza.

Importante, ad esempio, il *leitmotiv* dell’intero testo sul rispetto dell’equilibrio economico finanziario della gestione, della sostenibilità della stessa, del costante e periodico monitoraggio dell’andamento e dei risultati della gestione. Altresì, rilevante è la richiesta espressa, sia alle amministrazioni affidanti sia ai potenziali gestori, della redazione di tutta una serie di atti, come relazioni preventive, piani economico finanziari asseverati e prospetto degli investimenti e dei costi.

Passando ad un’analisi più specifica della nuova disciplina, si puntualizza quanto segue.

- Il titolo I comprende 4 articoli (1-4) che esplicano i principi base presupposto del decreto. Tali norme riprendono quanto già definito nella legge 118 del 5 agosto 2022 ed hanno respiro generale, definendo i margini della normativa e le definizioni utilizzate nel testo.

Preliminarmente occorre evidenziare infatti che il d.lgs. n. 201/2022:

all’art. 1 definisce l’oggetto del decreto, ossia la *disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale*, indicando che il decreto *stabilisce principi comuni, uniformi ed essenziali, in particolare i principi e le condizioni, anche economiche e finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell’accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti*

all’art. 2 lett. c) – desumendola dalla normativa italiana ed europea – definisce i «*servizi di interesse economico generale di livello locale*» o «*servizi pubblici locali di rilevanza economica*»: *i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell’ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.*

all’art. 2 lett. d) – desumendola dalla normativa italiana ed europea – definisce i «*servizi di interesse economico generale di livello locale a rete*» o «*servizi pubblici locali a rete*»: *i servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un’autorità indipendente.*

all’art. 3 definisce i principi generali del servizio pubblico locale, specificando che *i servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione*

*dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che l'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni e che nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva.*

Punto di attenzione
Interessante notare che l'art. 4 del decreto, nel definire l'ambito di applicazione di questa normativa, afferma: <i>"le disposizioni del presente decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse"</i> . Questa frase introduce <u>una gerarchia tra le norme in materia di servizi pubblici, ponendo il D.lgs. n. 201/2022 al vertice delle fonti in materia.</u>

⇒ Il titolo II comprende 5 articoli (5-9) che trattano dell'organizzazione delle competenze e del riparto tra le funzioni in materia di servizi pubblici locali.

In particolare, l'art. 6 stabilisce l'esercizio separato tra funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e funzioni di gestione dei servizi pubblici locali. Viene specificato che il principio si applica a livello locale e non riguarda tutti i servizi pubblici locali ma esclusivamente quelli a rete.

L'art. 8 stabilisce che per i 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 – ossia i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, nonché schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo - siano predisposti dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si prevede inoltre che, sulla base di tali atti e indicatori e nel rispetto di quanto previsto dal decreto in esame, gli enti locali, 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 decreto, assicurando la trasparenza e la diffusione dei dati della gestione. I contratti di servizio e gli altri atti di regolazione del rapporto contrattuale dovranno a loro volta conformarsi a quanto previsto dal regolamento o atto generale adottato dal competente ente locale.

L'art. 9 prevede le misure di coordinamento tra enti locali ed istituzioni pubbliche per la migliore qualità dei servizi pubblici locali.

- Il titolo III, Capo I, comprende 4 articoli (10-13) che riguardano l'istituzione e organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, l'art. 10, nel rispetto della sussidiarietà orizzontale, favorisce l'iniziativa dei cittadini e delle imprese, attraverso gli enti locali, i quali possono anche istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge.

L'art. 11 riserva agli enti locali la promozione di iniziative per un adeguato soddisfacimento dei bisogni dell'utenza, mentre l'art. 12 tratta la possibilità dell'obbligo di servizio pubblico posto dall'ente locale a carico degli operatori.

L'art. 13 limita l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi.

- Il titolo III, Capo 2, comprende 7 articoli (14-20) che corrispondono al nucleo centrale del decreto, almeno per quanto riguarda la tematica dell'affidamento del servizio pubblico locale.

L'art. 14 individua le diverse forme di gestione del servizio pubblico tra cui l'ente competente può scegliere, quali:

affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica

affidamento a società mista

affidamento a società *in house*

limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali.

Per la disciplina delle prime tre forme di affidamento previste, la disposizione rinvia, rispettivamente, ai successivi artt. 15, 16 e 17 del decreto.

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 di numerosi elementi su cui fondare una adeguata motivazione.

Più in particolare, nell'attività di affidamento del servizio, gli enti locali devono tenere conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da affidare, 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. Ai fini delle suddette valutazioni, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 201/2022.

Prima dell'avvio della procedura di affidamento, l'ente locale redige una relazione nella quale sono evidenziate le ragioni della forma di affidamento prescelta.

Nei servizi pubblici a rete, gli enti integrano la suddetta relazione allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti.

Punto di attenzione
L'art. 14 ricopre un'importanza centrale nel decreto 201/2022, in quanto, oltre ad indicare le alternative perseguibili ai fini dell'affidamento del servizio, richiede anche una serie di elementi che l'ente affidante deve necessariamente tenere in adeguata considerazione, oltre a degli adempimenti preventivi rispetto all'affidamento, come la relazione contenente la valutazione degli elementi suddetti.
Particolarmente importante è la previsione di una necessaria proiezione dei costi, ricavi, investimenti e finanziamenti per tutta la durata dell'affidamento. Infatti, l'indicazione della proiezione consente sin da subito di avere un'idea sulla sostenibilità della gestione futura, permettendo all'ente affidante di affidare o non affidare il servizio in ragione anche della proiezione proposta.

L'art. 15 stabilisce che *gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici.*

Punto di attenzione
L'art. 15 ribadisce che la regola mediante la quale gli enti locali procedono all'affidamento della gestione dei servizi pubblici è l'evidenza pubblica secondo la disciplina del codice dei contratti pubblici.

L'art. 16, precisando quanto già definito dall'art. 14, afferma che nel caso di affidamento tramite società mista, il privato deve essere selezionato tramite gara pubblica. Gara che deve essere attuata anche nel caso i cui l'ente locale intenda cedere la propria partecipazione nella società mista.

L'art. 17 si concentra sulle società in house e prevede che tale forma di affidamento rispetti i limiti e presupposti previsti dal codice dei contratti pubblici e dal testo unico sulle società partecipate. Qualora l'*in house* riguardi affidamenti di servizi di importi superiori alle soglie comunitarie, è necessario che l'ente locale o l'ente competente predisponga una motivazione qualificata che espliciti le ragioni del mancato ricorso al mercato, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli artt. 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'art. 30.

Infine, si prevede l'obbligo per gli enti locali di procedere all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche previste e di dare conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

Punto di attenzione
Si segnala che la nuova relazione di cui agli art. 14 c. 3 e 17 c. 2 ha sostituito la relazione ex articolo 34, commi 20 e 21 del D.L. 18 179/2012 (convertito con L 221/2012). Infatti, il nuovo decreto ha abrogato quest'ultime disposizioni, prevendendo nuovi adempimenti relativi alla predisposizione della relazione in cui motivare la scelta della modalità di affidamento.

L'art. 18 stabilisce che, in attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, gli enti locali possono attivare con gli enti del Terzo Settore rapporti di partenariato per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica. Tale scelta deve essere motivata, (nell'ambito della relazione di cui all'art. 14, c. 3 del decreto) con gli effettivi benefici di tale soluzione rispetto al raggiungimento di obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio.

Merita evidenziare che già l'art. 10, c. 2, in forza del principio di sussidiarietà, apre alla valorizzazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini associati nel soddisfacimento dei "bisogni delle comunità locali". Si tratta di una previsione rilevante per quanto attiene al coinvolgimento attivo dei *soggetti non profit*, in specie se si considera che il successivo c. 3 del medesimo art. 10 riconosce agli enti locali la facoltà di "istituire servizi di interesse economico generale di livello locale" diversi da quelli già previsti, se ritenuti necessari per "assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali".

Tralasciando altri profili di interesse, che in questa sede non possono essere approfonditi, si segnala che l'articolo in parola:

- individua la co-progettazione quale “modalità ordinaria” per l’attivazione di rapporti collaborativi con gli enti del Terzo settore anche nella gestione dei servizi pubblici locali
- de facto, espandendo la gamma delle attività di interesse generale di cui all’art. 5 del D.lgs. n. 117/2017, individua i partenariati tra pubblica amministrazione ed enti del Terzo Settore quale “forme di gestione” dei servizi pubblici locali”
- individua gli enti del Terzo Settore quali soggetti abilitati e legittimati ad agire e intervenire anche in un comparto tipicamente (e normativamente) riservato all’azione degli enti pubblici, che possono gestire i servizi pubblici locali ricorrendo ai contratti di appalto e concessione (lo schema predilige i secondi ai primi), alle società mista o alle società *in house*
- rafforza il principio di sussidiarietà orizzontale, in quanto, nelle motivazioni che dovranno sottendere alla specifica scelta di ricorrere agli istituti giuridici di cooperazione con gli enti del Terzo Settore, gli enti pubblici sono chiamati a dimostrare che è utile ricorrere alla partnership con gli enti non profit in quanto essa è funzionale al perseguimento di finalità di pubblica utilità
- il coinvolgimento degli enti del Terzo Settore nella gestione dei servizi pubblici locali, quindi, si colloca quale formula equi-ordinata alle altre previste dal Capo II dello schema in parola
- richiama la “rilevanza economica” dei servizi pubblici da realizzarsi in collaborazione con gli enti del Terzo Settore, chiamati, dunque, ad occuparsi di settori che implicano una certa capacità imprenditoriale e di intervento.

Con il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, pertanto, per la prima volta, almeno in modo così esplicito, il legislatore ha ritenuto di inserire la collaborazione con gli enti del Terzo Settore (Ets) anche in settori “lontani” da quelli tipicamente del welfare.

Nondimeno, le nuove previsioni normative meritano attenzione non soltanto perché testimoniano una apertura nei confronti dell’azione sussidiaria degli enti del Terzo Settore, ma soprattutto perché tra i servizi pubblici locali possono sperimentarsi interventi e attività che possono avere un impatto anche sull’esigibilità dei diritti civili e sociali.

Gli enti territoriali, nell’ambito delle competenze ad essi attribuite, perseguono finalità sociali e il soddisfacimento dei bisogni della comunità di riferimento, finalità e bisogni che, nel corso degli anni, hanno subito notevoli mutamenti a causa dei molteplici cambiamenti politici, economici.

Per quanto riguarda i servizi pubblici, il processo di cambiamento ha sollecitato e, in talune situazioni territoriali, ha costretto gli enti locali ad assumere un nuovo orientamento nella gestione degli interventi a rilevanza collettiva. Invero, si è assistito al passaggio da un modello di “*government*”, impostato sul tradizionale schema di funzionamento dell’autorità pubblica e sulla produzione diretta di beni e servizi ad un modello di “*governance*”, secondo il quale l’ente locale interviene in un sistema di relazioni e di azioni.

Si tratta di un passaggio “culturale” ed istituzionale che, conseguentemente, implica che il governo della comunità non si realizzi più, esclusivamente, tramite la struttura organizzativa dell’ente locale, ma si sviluppi attraverso l’attività di enti, associazioni, società partecipate, aziende speciali ed altre strutture pubbliche e private che rientrano nel “perimetro” di competenza dell’ente locale.

Agli enti locali, secondo questa prospettiva, viene pertanto affidata la regia dei servizi che interessano le comunità locali e il coordinamento dei vari attori “preposti” all’erogazione e organizzazione di quei servizi, affinché la loro azione sia indirizzata verso il raggiungimento del benessere collettivo, in una logica tendenzialmente unitaria.

Punto di attenzione
---------------------

L'entrata in vigore del D.Lgs. n. 201/2022, proprio con particolare riferimento alla natura e all'esperienza gestionale del servizio oggetto di nuovo affidamento, in ordine al quale si relaziona, invita a riflettere con particolare attenzione sul rapporto tra la disciplina dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale ed il codice del Terzo settore.

L'art. 18 c. 3, infatti, contiene una importante puntualizzazione operativa – ossia decreta l'inapplicabilità delle previsioni contenuti nei precedenti commi - ed apre ad una questione particolarmente delicata, poiché indica, ad esempio, che *le disposizioni del presente articolo non si applicano nelle ipotesi in cui le risorse pubbliche da mettere a disposizione degli enti del Terzo settore risultino, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi, variabili, fissi e durevoli previsti ai fini dell'esecuzione del rapporto di partenariato*.

Ora, esaminando il Dossier “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica A.G. 3, 22 novembre 2022” redatto dal Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, viene tuttavia puntualizzato quanto segue:

Articolo 18 (Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore)
---

L'articolo 18, in attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, prevede che gli enti locali *possano attivare con enti del Terzo Settore rapporti di partenariato per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale (non a rete) di rilevanza economica*.

*La norma in commento estende pertanto anche al servizio pubblico locale di rilevanza economica l'utilizzo della co-progettazione, della co-programmazione del partenariato come modalità consueta di attivazione di rapporti collaborativi fra P.A. ed Ets. L'articolo risponde a quanto previsto dall'art. 8, comma 2, lettera o), della legge n. 118 del 2022 che, fra i principi e i criteri direttivi della delega, prevede la “razionalizzazione del rapporto tra la disciplina dei servizi pubblici locali e la disciplina per l'affidamento dei rapporti negoziali di partenariato regolati dal D. Lgs. 117 del 2017.*

*La disciplina relativa all'affidamento dei servizi sociali è un tema complesso e articolato che rinvia al rapporto fra ordinamenti (europeo ed interno), al riparto della competenza legislativa fra Stato e Regioni e al sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali come disegnato dalla legge quadro n. 328 del 2000 nonché al ruolo rilevante svolto dagli enti del Terzo Settore (d'ora in poi ETS) in questo ambito. In particolare, il Titolo VII (artt. 55, 56 e 57) del CTS individua una serie di istituti specifici che valorizzano i rapporti collaborativi sulle “attività di interesse generale” (di cui all'art. 5 del CTS) fra la Pubblica amministrazione ed il Terzo settore.*

*In particolare l'art. 55 prevede rapporti di partenariato fra enti della pubblica amministrazione, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale (di cui all'art. 5 del CTS) e gli ETS attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione (con possibilità di accreditamento).*

*Il successivo art. 56 prevede convenzioni fra pubblica amministrazione ed Organizzazioni di volontariato (ODV) e Associazioni di promozione sociale (APS) finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato.*

*Infine, l'art. 57 dispone che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possano essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle Organizzazioni di volontariato. Pertanto, le modalità di erogazione dei servizi riconducibili alle attività di interesse generale definite ai sensi dell'art. 5 del CTS, sono*



*riconducibili a diverse tipologie di affidamento, disciplinate da un lato dal D. Lgs. n. 50 del 2016 (Codice degli appalti, d'ora in poi CCP) e dall'altro dal Codice del Terzo settore. Sul tema sono intervenuti negli ultimi anni:*

- *La già ricordata Sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020 pubblicata sulla G.U. n. 27 del 1° luglio 2020 che sottolinea come l'art. 55 del CTS realizzi per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria, realizzando "una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.". La Corte ritiene che in tal modo si instauri, tra i soggetti pubblici e gli ETS, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la 'co-programmazione', la 'co-progettazione' e il 'partenariato' (che può condurre anche a forme di 'accreditamento') si configurano come fasi di un procedimento complesso, espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico (contratto a prestazioni corrispettive). Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico".*

*La Corte inoltre evidenzia che "lo stesso diritto dell'unione ... mantiene, a ben vedere, in capo agli stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà";*

- *il decreto-legge n. 76 del 2020 (c.d. Decreto semplificazioni) che ha introdotto modifiche al CPP finalizzate a coordinare l'applicazione di quest'ultimo con il CTS. Per effetto di tali modifiche sono assoggettati alle disposizioni del CCP, indicate all'art. 142, i servizi sociali rientranti nell'allegato IX, se non organizzati ai sensi degli artt. 55 e 56 del Codice del terzo settore o mediante forme di autorizzazione o accreditamento previste dalle disposizioni regionali in materia. Il legislatore ha infatti specificato che, in applicazione del c.d. principio di specialità, "restano ferme" le forme di coinvolgimento degli enti del Terzo Settore, previste dal Titolo VII del CTS (coprogrammazione, coprogettazione, accreditamento, convenzioni);*
- *le Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore negli articoli 55-57 del CTS, recate dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31 marzo 2021, che chiarisce in premessa che "Occorre affrontare, a questo punto, un primo elemento rilevante ai fini dell'applicazione della disciplina contenuta nel CTS, ovvero sia il tratto distintivo fra l'attivazione di un rapporto collaborativo, ai sensi del richiamato CTS, e l'affidamento di un contratto pubblico, per l'esecuzione di servizio in appalto, su disposizione di un ente pubblico, come tale regolato dal CCP. Si tratta di un'operazione necessaria sotto due profili. Il primo attiene alla discrezionalità delle PP.AA., nel senso che, laddove siano utilizzabili entrambe le modalità per lo svolgimento di un servizio o la realizzazione di un'attività, la concreta scelta potrebbe essere la conseguenza di un'opzione politica propria della P.A., tesa a valorizzare il principio della tutela della concorrenza degli operatori economici all'interno di un mercato pubblico regolato o, in alternativa, il principio di sussidiarietà orizzontale, unitamente ai principi dell'evidenza pubblica, propria dei procedimenti amministrativi";*
- *le Linee guida n. 17 recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali" del 27 luglio 2022 dell'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC), con valore non vincolante, elaborate in applicazione dell'art. 213, comma 2, del CCP, con la finalità di promuovere l'efficienza e la qualità dell'attività delle stazioni appaltanti. Le Linee intervengono in seguito all'approvazione della legge n. 120 del 2020 che innova le disposizioni del CCP sugli affidamenti di servizi sociali realizzando quel coordinamento tra i due sistemi normativi (CTS e CCP) fino ad allora mancante.*

*Come espressamente rilevato dalla delibera ANAC “L'effetto che ne consegue è una riduzione dell'ambito di applicazione del CCP alle sole fattispecie ivi espressamente previste e ai soli casi in cui le stazioni appaltanti non ritengano di organizzare detti servizi ricorrendo a forme di co-programmazione e/o co-progettazione, alla stipula di convenzioni con le Organizzazioni di volontariato o le Associazioni di promozione sociale o a forme di autorizzazione o accreditamento previste dalla legislazione regionale in materia”.*

*Come specificato dal comma 2, la scelta di attivare rapporti di partenariato con ETS, deve essere motivata, nell'ambito di un'apposita relazione (di cui all'art. 14, comma 3, del provvedimento in esame. Per chiarimenti si rinvia alla scheda di questo Dossier dedicata all'art. 14) con specifico riferimento alla sussistenza delle circostanze che, nel caso concreto, determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto e agli effettivi benefici che tale soluzione comporta per il raggiungimento di obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio (rafforzamento del principio di sussidiarietà), nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.*

*Ai sensi del comma 3, le disposizioni ora illustrate non si applicano qualora le risorse pubbliche da mettere a disposizione degli ETS dovessero risultare, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi previsti ai fini dell'esecuzione del rapporto di partenariato.*

*Il comma in commento ribadisce quanto stabilito dall'art. 56 CTS per le sole APS e ODV relativamente all'obbligatorietà che le convenzioni possano prevedere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate (nelle quali è compreso il lavoro svolto dai componenti dell'ETS); dunque non assenza di corrispettivo a carico dell'amministrazione bensì assenza di profitto per le ODV e le APS affidatarie dei servizi. Si ricorda però che, rispetto ai rapporti collaborativi fra P.A. e Terzo settore, per il resto degli ETS, il CTS prevede la “non lucratività” (ai sensi dell'art. 8 del CTS “divieto di distribuzione, anche indiretta, di utili, nell'ambito dello svolgimento delle attività di interesse generale”).*

*Come chiarito dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 131 del 2020 “...l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica (ciò che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale)”.*

*Da ultimo, si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 72 del 2022 che ha dichiarato infondate le questioni di legittimità sollevate dal Consiglio di Stato in riferimento complessivamente agli artt. 2, 3, 4, 9, 18, 76 CTS e 118, quarto comma, Cost., nella parte in cui riserva alle ODV i contributi per l'acquisto di autoambulanze, di autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, escludendo gli altri ETS svolgenti le medesime attività di interesse generale.*

*Nel giungere alla conclusione di non ritenere fondate le questioni sollevate intorno all'art. 76 CTS, la stessa Corte auspica un prossimo intervento del legislatore volto a rendere meno rigido “il filtro selettivo” previsto dalla disposizione, “in modo da permettere l'accesso alle relative risorse anche a tutti quegli ETS sulla cui azione – per disposizione normativa, come nel caso delle associazioni di promozione sociale, o per la concreta scelta organizzativa dell'ente di avvalersi di un significativo numero di volontari rispetto a quello dei dipendenti – maggiormente si riflette la portata generale dell'art. 17, comma 3, CTS, per cui al volontario possono essere rimborsate soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata”.*

*L'art. 19 prevede che la durata dell'affidamento del servizio non possa andare oltre il periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti, come previsti ed indicati nel contratto di servizio. Nel caso di durata inferiore a tale limite ovvero in caso di cessazione anticipata, è introdotto il diritto ad un indennizzo per il gestore uscente e a carico del subentrante, non superiore al valore contabile degli investimenti non ammortizzati. Nel caso di affidamento a società in house di servizi pubblici locali non a rete, la durata del servizio non può essere superiore a 5 anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella deliberazione di affidamento delle ragioni che giustificano una durata superiore.*

L'art. 20 assicura la tutela occupazionale del personale impiegato nelle precedenti gestioni.

Il titolo IV comprende 3 articoli (21-23) riguardanti la disciplina delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali. Tale titolo risulta molto utile ove si argomenti in merito poiché si pone a delucidazione circa alcuni aspetti che non sempre apparivano chiari nella previgente disciplina.

Il titolo V comprende 8 articoli (24-31) che riguardano la regolazione del rapporto di pubblico servizio, vigilanza e tutela dell'utenza.

L'art. 24 stabilisce che i rapporti tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari del servizio pubblico, nonché quelli tra gli enti affidanti e le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali, sono regolati da un contratto di servizio che, nei casi di ricorso a procedure a evidenza pubblica, è redatto sulla base dello schema allegato alla documentazione di gara. Il contratto assicura, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, nonché il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate.

Vengono inoltre previsti alcuni contenuti obbligatori per tutti i contratti di servizio, nonché ulteriori elementi per i soli contratti relativi ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente, in entrambi i casi nel rispetto delle eventuali discipline di settore applicabili.

Infine, si dispone che siano allegati al contratto il programma degli investimenti, il piano economico-finanziario e, per i servizi resi su richiesta individuale dell'utente, il programma di esercizio.

L'art. 25 stabilisce che il gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica redige e aggiorna la carta dei servizi, corredata altresì delle informazioni relative alla composizione della tariffa, la pubblica sul proprio sito internet e dà adeguata pubblicità del livello effettivo di qualità dei servizi offerti, del livello annuale degli investimenti effettuati e della loro programmazione fino al termine dell'affidamento.

L'art. 26 prevede, al comma 1, che – fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le speciali norme di settore - gli enti affidanti definiscano le tariffe dei servizi in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, e tenendo conto della legislazione nazionale ed europea in materia.

In merito al calcolo della tariffa, il comma 2 stabilisce specifici criteri:

- correlazione tra costi efficienti e ricavi, in modo da assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione, previa definizione e quantificazione degli oneri di servizio pubblico e degli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;
- equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito;
- valutazione dell'entità dei costi efficienti di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;
- adeguatezza della remunerazione del capitale investito, in coerenza con le prevalenti condizioni di mercato.

Il comma 4 dispone che - allo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e della efficienza dei servizi - le modalità di aggiornamento delle tariffe devono essere fissate dagli enti affidanti con il metodo denominato "price-cap", da intendersi come limite massimo per la variazione di prezzo, principalmente sulla base dei seguenti parametri:

- tasso di inflazione programmata

- incremento per i nuovi investimenti effettuati
- obiettivo di recupero di efficienza prefissato
- obiettivi di qualità del servizio prefissati, definiti secondo parametri misurabili.

L'art. 27 stabilisce che le modifiche al rapporto negoziale e al contratto di servizio durante il periodo di efficacia, la cessazione anticipata e la risoluzione del rapporto negoziale sono consentite nei limiti e secondo le modalità previste dal diritto dell'Unione europea e dalla disciplina in materia di contratti pubblici.

In caso di ricorso all'affidamento *in house* le modifiche del contratto di servizio devono essere asseverate da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari o da una società di revisioni o da revisori legali con le stesse modalità previste per l'asseverazione del piano economico-finanziario dei servizi pubblici locali a rete di cui all'articolo 17, comma 4 del provvedimento.

Viene, in ogni caso, fatto salvo il potere dell'ente affidante di risolvere anticipatamente il rapporto in caso di grave inadempimento agli obblighi di servizio pubblico e alle obbligazioni previste dal contratto di servizio.

L'art. 28 pone in capo all'ente locale e agli altri enti competenti, il compito di esercitare la vigilanza sulla gestione dei servizi pubblici affidati, nel rispetto delle spettanze attribuite alle autorità di regolazione e delle discipline di settore.

La vigilanza è effettuata mediante un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati.

A tal fine, al gestore è imposto l'obbligo di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio. L'inadempimento agli obblighi informativi posti in capo al gestore costituisce oggetto di specifiche penalità contrattuali.

I dati di cui sopra possono essere resi pubblici dall'ente affidante, nel rispetto della disciplina sui segreti commerciali e sulle informazioni confidenziali delle imprese.

L'art. 29 prevede che, fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, l'utente possa promuovere la risoluzione extragiudiziale delle controversie presso gli organismi e in base alle procedure di cui alla Parte V, Titolo II-*bis*, del codice del consumo di cui al decreto legislativo n.206 del 2005.

L'art. 30 contiene norme relative alla ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati, i cui risultati confluiscono in una apposita relazione, aggiornata annualmente.

In particolare, il comma 1 stabilisce l'obbligo per i comuni, o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, e per le città metropolitane, le province, e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, di effettuare una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori.

La ricognizione è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del D.lgs n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società *in house*, la relazione costituisce appendice della relazione del sopracitato art. 20 del d.lgs. n. 175/2016. In sede di prima applicazione, tale ricognizione è effettuata entro il 31.12.2025.

L'art. 31 disciplina gli obblighi di trasparenza posti a carico degli enti locali in relazione agli atti e dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici economici, prevedendo un punto di accesso unico attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita dall'ANAC, in un'apposita sezione denominata "Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL". Gli enti locali, le

amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso alla piattaforma dell'ANAC, ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, anche al fine di esercitare i poteri di verifica e monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente.

- Infine, il titolo VI comprende 6 articoli (32-39) e disciplina le disposizioni finali e di coordinamento.

Fra queste, di rilievo:

L'art. 37 abroga alcune disposizioni vigenti in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale, confluite nel decreto legislativo o comunque ritenute non più necessarie rispetto al disegno complessivo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare vengono soppressi, fra gli altri:

- D.lgs. TUEL 267/2000, artt. 112 (Servizi pubblici locali), 113 (Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) e 117 (Tariffe dei servizi)
- D.L. 1/2012, artt. 8 (Contenuto delle carte di servizio), 25 (Promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali) c. 6 e 7
- D.L. 179/2012, art. 34 (Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni) c. 20 e 21.

L'art. 39 indica quale data di entrata in vigore della disciplina di riordino il 31.12.2022.

### **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO OGGETTO DI AFFIDAMENTO**

Il Comune, in esecuzione alla normativa sul diritto allo studio è tenuto all'erogazione del servizio di ristorazione all'utenza dei servizi educativi e delle scuole presenti sul territorio. Pertanto detto servizio rientra nell'ambito dei "servizi istituzionali" attribuiti dalla legge alla competenza del Comune e di cui alla previsione dell'art. 10 comma 1 del D. Lgs. 201/2022. A tal fine si specifica che trattasi di servizio preesistente e non già di servizio pubblico locale di nuova istituzione.

La ristorazione scolastica è un servizio di interesse pubblico a supporto delle famiglie lavoratrici, aperto a tutti i bambini iscritti e frequentanti la scuola d'infanzia e la scuola primaria di Portalbera.

Il servizio di ristorazione scolastica si pone all'interno della politica educativa, didattica e sociale complessiva del Comune di Portalbera.

- vigente per lo svolgimento dell'attività oggetto del servizio;

monitoraggio della soddisfazione dell'utenza. Al fine di garantire la definizione e il rispetto di procedure "sicure" e in grado di assicurare gli standard di qualità predefiniti di tutto il processo di refezione scolastica, gli obblighi del soggetto gestore comprendono anche quello di essere in possesso della certificazione UNI EN ISO 9001:2015. Al servizio mensa sono accolti tutti i bambini per i quali viene presentata richiesta.

Il centro cottura non è/sarà ubicato all'interno della scuola d'infanzia. I pasti della scuola primaria vengono serviti nel refettorio dedicato che è ubicato all'interno dell'area dei poli scolastici

Tale servizio comprende la fornitura, la preparazione, il trasporto, la distribuzione e lo scodellamento dei pasti ad alunni e insegnanti e aventi diritto alla mensa scolastica, compresa la gestione informatizzata delle presenze. Il soggetto gestore espletterà tutte le attività di seguito riportate secondo le modalità stabilite nel capitolato speciale:

- produzione dei pasti attraverso il sistema del legame fresco-caldo (acquisto delle derrate alimentari, loro stoccaggio, lavorazione e cottura) presso il centro cottura di proprietà comunale, in base al numero di presenze giornaliere, nel rispetto delle cautele previste dalle normative di legge vigenti sul rischio alimentare e codificate nel manuale HACCP adottato dal gestore;
- trasporto dei pasti, con propri mezzi, dal centro cottura ai terminali di consumo (plessi scolastici); alla scuola

d'infanzia i bambini pranzano nelle aule, mentre per la scuola primaria viene utilizzato il refettorio dedicato, ubicato all'interno dell'area del plesso. I refettori sono adeguati allo svolgimento del servizio essendo lo stesso già svolto da anni in questi locali. In caso di esubero, la/le classi della scuola primaria ubicate in prossimità del refettorio, pranzano in aula;

- allestimento dei refettori e/o locali di consumo dei pasti e interessati al servizio comprendente: sistemazione dei tavoli e delle sedie, sanificazione e apparecchiatura dei tavoli;
- somministrazione dei pasti mediante distribuzione al carrello e scodellamento;
- sparecchiamento, pulizia e sanificazione dei tavoli e delle sedie, lavaggio e pulizia delle attrezzature, delle stoviglie, degli utensili e di quant'altro utilizzato per l'esecuzione del servizio;
- rimozione dei rifiuti dai terminali di distribuzione attraverso la raccolta differenziata, nel rispetto delle disposizioni previste dalla legge e dalla regolamentazione comunale in materia, deposito dei rifiuti prodotti dal servizio negli appositi bidoni;
- manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le attrezzature utilizzate per lo svolgimento del servizio, compresa la loro completa sostituzione in caso di guasti irreparabili o di ulteriore necessità;
- realizzazione e distribuzione a proprie spese, ad ogni inizio di anno scolastico, del calendario con i menù stagionali ed eventuali informazioni inerenti il servizio;
- acquisizione delle autorizzazioni, nulla osta o pareri previsti dalla normativa

I menù dovranno essere formulati secondo le vigenti tabelle dietetiche predisposte dall'ATS della Provincia di Pavia ed essere in linea con quanto riportato nelle Linee guida regionali vigenti. I prodotti alimentari che l'appaltatore dovrà impiegare, dovranno essere di qualità e possedere le caratteristiche previste in apposite schede prodotto allegate al capitolato di gara. Dovranno essere forniti prodotti biologici e tradizionali, secondo le modalità previste nel capitolato di gara nel rispetto dei CAM. I pasti dovranno essere trasportati con mezzi idonei ed in numero adeguato alle necessità del servizio, in contenitori termici che garantiscano il mantenimento delle temperature previste dalla legge, distribuiti presso le scuole agli utenti del servizio nell'orario previsto dall'organizzazione scolastica dei singoli plessi di tutti i giorni in cui la scuola è aperta. Dovranno essere forniti le attrezzature e i materiali necessari per la distribuzione e il consumo dei pasti. Il soggetto gestore per le operazioni di preparazione e di sporzionamento dovrà dotarsi di personale in numero tale da assicurare modalità e tempi adeguati per una tempestiva ed ordinata esecuzione del servizio. Non sono consentite interruzioni del servizio salvo i casi di forza maggiore (fatti eccezionali, imprevedibile ed al di fuori del controllo del Comune e del gestore quali terremoti, inondazioni, disordini civili, ecc.). In caso di sciopero del personale dipendente dal gestore o di improvvisi inconvenienti tecnici (interruzione di energia elettrica, erogazione del gas o gravi guasti agli impianti etc.) tali da impedire la produzione di pasti caldi, l'appaltatore dovrà assicurare la fornitura di pasti freddi alternativi di uguale valore nutrizionale ed economico rispetto a quelli abitualmente previsti nel menù. Il soggetto gestore dovrà altresì provvedere, attraverso sistemi informatizzati, alla gestione del sistema di raccolta delle prenotazioni, alla riscossione dei pagamenti, solleciti, recupero dei crediti e rendicontazione delle morosità al comune cui resterà l'obbligo di refusione all'appaltatore, previa dimostrazione dello stesso dell'effettiva sussistenza del debito.

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

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

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

**Eguaglianza:** l'erogazione del servizio deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti ammessi alla fruizione del servizio, nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti 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. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.

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

**Partecipazione:** la partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza: Il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza e finalizzato ad assicurare un adeguato livello di valorizzazione dell'offerta. Il Comune mantiene la piena titolarità della funzione pubblica che trova espressione nel servizio conservando competenza esclusiva nelle decisioni direttamente connesse al servizio medesimo inteso come servizio pubblico nonché nell'attività di controllo sull'andamento complessivo del servizio, con particolare riferimento alla sua qualità e ai diritti dell'utenza, anche eventualmente con l'ausilio di professionalità esterne e comunque nelle forme che esso riterrà più opportune a garanzia della qualità delle prestazioni erogate e delle finalità di servizio pubblico.

Competono inoltre al Comune:

- la determinazione delle tariffe del servizio di ristorazione scolastica;
- l'individuazione della quota ISEE iniziale e finale, della quota minima e della quota massima del costo del buono pasto ammesso, per accedere al rimborso parziale del costo sostenuto rispetto alle presenze rilevate; le domande di rimborso vengono presentate alla fine di ciascun anno scolastico. Il rimborso parziale avviene a seguito di calcolo con il metodo dell'ISEE lineare.
- la fornitura di arredi (tavoli, sedie etc.), la manutenzione ordinaria e straordinaria dei locali adibiti a centro cottura, a segreteria e a refettorio.

Il centro cottura deve garantire la preparazione dei pasti rispetto al calendario scolastico approvato annualmente dall'Istituto Comprensivo di riferimento per la scuola d'infanzia e la scuola primaria e dal Comune di Portalbera.

### **MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA**

Il servizio di refezione scolastica sul territorio comunale viene gestito in concessione mediante affidamento a soggetti terzi a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026 e fino al 2029.

Il Comune di Portalbera attualmente non dispone di personale dipendente sufficiente da poter impiegare per la gestione diretta del servizio. Si rileva che la prosecuzione nell'esternalizzazione del servizio di cui all'oggetto, con la produzione dei pasti presso il centro cottura di proprietà comunale e la successiva

dispensazione presso i terminali di consumo, costituisce la migliore modalità percorribile per la gestione del servizio stesso.

Si ritiene quindi di mantenere l'esternalizzazione del servizio provvedendo all'individuazione di idoneo operatore ad esito di una procedura ad evidenza pubblica, attraverso la costruzione di un adeguato capitolato coerente con gli obiettivi prefissati, assicurando continuità al servizio.

Durata: il periodo di affidamento decorre dal 01/09/2025 per 4 anni scolastici equivalenti al 2025/2026, 2026/2027 - 2027/2028 e 2028/2029, fatte sempre salve le proroghe tecniche di legge.

Procedura: La procedura verrà individuata dal Responsabile del Servizio in conformità alla legislazione vigente.

Aggiudicazione: **Offerta economicamente più vantaggiosa** ai sensi dell'art. 108 del Codice.

**CPV principale 55524000-9** – Servizi di ristorazione scolastica.

La concessione di servizio si conferma come la soluzione organizzativa al momento più adeguata ad assicurare la qualità, l'efficienza e l'economicità del servizio stesso nel Comune di Portalbera.

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

Al fine di perseguire il maggior grado di efficienza possibile nel perseguimento del pubblico interesse, si ritiene inoltre che l'erogazione del servizio debba avvenire attraverso un unico operatore, che consenta allo stesso di massimizzare economie di scala ed al Comune di ottimizzare le procedure di controllo della qualità del servizio.

La modalità di scelta dell'appaltatore, quale unico operatore, trova corrispondenza peraltro tra quelle previste dall'art. 14 del D. Lgs. 201/2022 e di cui al comma 1 lettera a) *“affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea”*.

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

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

Il prezzo di aggiudicazione non sarà soggetto a revisione per tutto il periodo di durata dell'appalto salvo quanto previsto dalla vigente normativa. Sarà prevista, come nella concessione attualmente in essere, la fornitura gratuita dei pasti agli insegnanti aventi diritto al servizio mensa (5 insegnanti – 1 per classe - per la scuola primaria, 6 insegnanti – 2 per classe - per la scuola d'infanzia).

Il valore presunto complessivo dell'appalto (fatturato totale per tutta la durata del contratto, dal 01/09/2025 al 30/06/2029, al netto dell'IVA), con un prezzo unitario a base d'asta di € € 5,50 (al netto di IVA) per i pasti di tutti gli ordini coinvolti, e una media annua di pasti pari alla media erogata negli ultimi 4 anni, per il periodo di vigenza dell'appalto, è pari ad € **308.000,00 al netto dell'IVA**.

Il servizio dovrà essere erogato rispetto al calendario approvato annualmente dal competente Istituto Comprensivo per la scuola d'infanzia e per la scuola primaria, approvato annualmente dal Comune.

Con specifico riferimento al servizio offerto dal Comune di Portalbera ed oggetto di affidamento in appalto, sotto il profilo dell'evoluzione “storica” del servizio si precisa brevemente quanto segue:

il servizio di ristorazione scolastica offerto dal Comune di Portalbera, è un servizio comunale storicamente esistente, non si tratta di servizio pubblico locale di nuova istituzione.



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

L'affidamento del servizio, visto il rapporto costi-benefici per le famiglie correlati ai costi sostenibili per l'ente comunale, è da ritenersi congruo, come verificabile agli atti dell'ufficio.

Ai fini dell'ulteriore e migliore comprensione delle caratteristiche dell'appalto e di quanto a seguire, si fornisce il piano economico della gestione relativa all'ipotesi del piano finanziario per l'anno scolastico in corso, redatto sui dati consolidati nel 2024, nello schema seguente:

**PIANO ECONOMICO**

<b>ENTRATE</b>	
CONTRIBUTO STATALE PASTI DOCENTI anno 2024	4883,46
TOTALE	4883,46
Totale previsione A.S. 2025-2029 (4 anni)	<b>19533,84</b>

<b>USCITE</b>	
MANUTENZIONI SCUOLA PRIMARIA (COLONNINA ACQUA POTABILE) 2024	3.574,60
UTENZE (luce gas acqua) SCUOLA PRIMARIA 2024	2000,00
MANUTENZIONI SCUOLA INFANZIA (IMPIANTI MECCANICI) 2024	5264,30
MANUTENZIONI SCUOLA INFANZIA (COPERTUTRE) 2024	183,00
UTENZE (luce gas acqua) SCUOLA INFANZIA 2024	2900,00
TOTALE	13921,90
Totale previsione A.S. 2025 – 2029 (4 ANNI)	<b>55687,60</b>

Voce di costo	Importo (€)
Costi del personale	33.180,00
Costo materie prime	18.133,17
Costo materiale di consumo	6.044,39
Totale	57.357,56

Nella gestione del prossimo appalto, si dovrà tener conto anche del potenziale insoluto che verrà posto a carico dell'ente appaltante.

Dai dati certificati per il 2022, 2023 e 2024, la percentuale media dell'insoluto era pari allo 13,1 %.

Si ritiene che la gestione del servizio sia coerente e conforme alle disposizioni contrattuali e normative di riferimento. L'appalto viene svolto rispettando i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, conseguentemente garantisce gli equilibri di bilancio dell'ente.