



Comune di Pogliano Milanese

Servizi al Cittadino, Affari Generali,
Pubblica Istruzione Sport Cultura e Digitalizzazione

SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA E CONSEGNA PASTI A DOMICILIO PER IL COMUNE DI POGLIANO MILANESE A RIDOTTO IMPATTO AMBIENTALE

**ANNI SCOLASTICI 2024/2025 - 2025/2026 -
2026/2027**

RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 14 DEL D. LGS. 201/2022

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Affidamento del servizio di ristorazione scolastica e consegna pasti a domicilio a ridotto
Ente affidante	Comune di Pogliano Milanese
Tipo di affidamento (appalto/affidamento/contratto di servizio)	Appalto
Modalità di affidamento (gara/in house/società mista; se normativa speciale indicare il testo di legge di riferimento)	Gara ad evidenza pubblica
Durata del contratto	3 anni (anni scolastici 2023/2024 - 2024/2025 - 2025/2026) oltre opzione di proroga per ulteriore triennio

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott. ssa Stefania Meraviglia
Ente di riferimento	Comune di Pogliano Milanese
Area/servizio	Servizi al Cittadino, Affari Generali, Pubblica Istruzione Sport Cultura e Digitalizzazione
Telefono	02-9396441
Email	info@poglianomilanese.org
Data di redazione	Febbraio 2024

PREMESSA

Il presente documento assolve l'obbligo di cui all'art. 14 del D. Lgs. n. 201/2022 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) entrato in vigore il 31/12/2022.

Il Comune di Pogliano Milanese gestisce, in conformità con quanto previsto dal proprio Statuto, ai Regolamenti Comunali e nell'osservanza della normativa vigente in materia, fra i diversi servizi pubblici locali di rilevanza economica, qualificabili tali ai sensi del recente D. Lgs. 201/2022, anche il servizio di ristorazione scolastica.

In tal senso si richiama la normativa di settore nazionale e speciale:

Articolo 4 della Legge Regionale 20.03.1980, n. 31

“(Mense) I servizi relativi alle mense scolastiche devono essere realizzati in modo da favorire l'attuazione del tempo pieno nelle scuole dell'obbligo, agevolare la regolare frequenza nelle scuole superiori e garantire il livello qualitativo e dietetico dei cibi, anche ai fini di una corretta educazione alimentare”

Dlgs. 63/2017: “Buona Scuola - effettività del diritto allo studio”- art. 6: laddove il tempo scuola lo renda necessario, alle alunne e agli alunni delle scuole pubbliche dell'infanzia e primarie sono erogati, nelle modalità di cui all'articolo 3, servizi di mensa, attivabili a richiesta degli interessati.

L'obiettivo primario della ristorazione scolastica è quello di garantire un pasto sicuro sul piano igienico - nutrizionale ed allo stesso tempo gradevole. Va, inoltre, ricordata la forte valenza del servizio riguardo all'educazione alimentare ed alla promozione della salute, così come ribadito dal Decreto della Regione Lombardia n. 14833 del 01.09.2002 che detta le “Linee guida della ristorazione scolastica” nonché dalle “Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica”.

L'aspetto educativo e formativo deve coniugarsi con le indicazioni della prevenzione nutrizionale; pertanto, pasti più sicuri sotto l'aspetto igienico sanitario e coerenti dal punto di vista nutrizionale devono armonizzarsi con iniziative di educazione alimentare capaci di abituare i piccoli a nuove esperienze gustative.

Questo particolare orientamento identifica la delicatezza e l'attenzione al modo in cui operano tutti gli attori della ristorazione scolastica ossia l'Amministrazione Comunale, il gestore del servizio, l'ATS, la Commissione Mensa, la Dirigenza Scolastica, gli insegnanti, il personale scolastico, le famiglie. La cooperazione fra le parti assieme alle modalità operative sono la sinergia su cui puntare per ottenere una gestione ottimale.

Nella predisposizione del nuovo Capitolato Speciale d'Appalto, ci si avvarrà di un esperto tecnologo alimentare e si cercherà di inserire una varietà ancora maggiore di alimenti da proporre alla popolazione scolastica in adesione alle nuove linee guide di ATS.

I pasti destinati all'utenza sono confezionati nei Centri di Cottura in disponibilità del gestore del servizio e somministrati presso i refettori da personale incaricato, oppure trasportati al domicilio degli anziani destinatari del servizio.

L'orientamento è quello di un'educazione alimentare sempre più integrata con i curricula scolastici, trasversale alle varie attività educative e di apprendimento, che per questo richiede un approccio complesso e sistemico in grado di sostenere le nuove generazioni in un processo di consapevolezza del proprio rapporto col cibo per orientarlo in modo sano ed equilibrato, proponendo nel contempo un'idea di qualità dell'alimentazione che riguarda, oltre al benessere del singolo, quello della società in cui vive e dell'ambiente da cui ottiene le risorse.

In tal senso, all'interno del recente Piano al Diritto allo Studio e in continuità con gli anni passati, si propongono e finanziano progetti ad integrazione dell'offerta formativa, con attività di educazione alimentare, da attuarsi nei diversi ordini di scuola, in collaborazione con il gestore del servizio e il corpo insegnante.

Il servizio di refezione scolastica è un aspetto di rilievo all'interno del panorama scolastico sia dal punto di vista alimentare che dal punto di vista organizzativo. Il servizio viene svolto assicurando la fruizione del pasto agli alunni delle Scuole dell'Infanzia, delle Scuole Primarie e della Scuola Secondaria di primo grado.

Il servizio copre anche i bambini frequentanti il Centro Diurno Estivo, i bambini frequentanti l'Asilo Nido Comunale, oltre che per la mensa dei dipendenti comunali e per gli anziani in carico al servizio "pasti a domicilio". A carico del bilancio comunale rimangono le risorse finanziarie necessarie per i pasti erogati al personale docente.

Il servizio di ristorazione scolastica per gli alunni della scuola secondaria di primo grado consorzata Pogliano - Vanzago che appartengono alle classi a tempo prolungato, è invece gestito ed erogato dal Comune di Vanzago.

Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali rientrano nell'ambito delle funzioni assegnate ai Comuni.

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".

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 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 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.

Segue un richiamo delle principali disposizioni del decreto oggetto di interesse ai fini della presente relazione.

D.lgs. 201/2022 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”

Individuazione dei servizi pubblici di rilevanza economica. Ai fini dell'individuazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica oggetto della disciplina del nuovo decreto occorre far riferimento alla definizione di «servizi di interesse economico generale di livello locale» o

«servizi pubblici locali di rilevanza economica» di cui all'art. 2 comma 1 lett c) del decreto: essi sono *"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"*.

Il decreto non elenca i servizi riconducibili a tale fattispecie, poiché la loro produzione ed erogazione è frutto di una **scelta strategica dell'Amministrazione** che individua tali servizi come necessari per soddisfare gli interessi/bisogni della comunità di riferimento e per garantire l'omogeneità dello sviluppo e della coesione sociale; la loro individuazione è quindi l'esito della specifica valutazione di ciascun Ente.

Ai fini dell'individuazione di tali servizi è necessario tener conto:

- della loro contendibilità nel mercato (se contendibili / in concorrenza, si tratta di servizi sul libero mercato e non di servizi pubblici locali di rilevanza economica);
- dell'imposizione di **obblighi di servizio pubblico, con eventuali compensazioni economiche:**
 - tali obblighi sono definiti o individuati dagli enti affidanti al fine di garantire la prestazione di servizi economici di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso;
 - in questa tipologia di obblighi rientrano soprattutto le prestazioni richieste dalle amministrazioni per garantire l'universalità e la socialità del servizio, garantendo, ad esempio, lo sviluppo delle attività a favore di particolari tipologie di utenti deboli o in fasce temporali con minore tasso di utilizzo o in rapporto a particolari condizioni di esecuzione;
- che la loro distinzione rispetto ai servizi privi di rilevanza economica - con riferimento alle definizioni rinvenibili in giurisprudenza - va effettuata applicando il criterio economico della **“remuneratività”**, intesa come redditività anche solo potenziale, cioè come la possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un corrispettivo economico nel mercato; il carattere della redditività deve essere apprezzata caso per caso, considerando una serie di indici (si cita da ultimo sentenza del Consiglio di Stato n. 1784/2022) quali:

- la scelta organizzativa stabilita dall'ente per soddisfare gli interessi della collettività,
 - le caratteristiche del servizio,
 - le specifiche modalità della gestione e relativi oneri di manutenzione,
 - il regime tariffario (libero ed imposto),
 - la praticabilità di attività accessorie, ecc. Per quanto sopra:
- non rientrano nel perimetro i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, vale a dire i servizi che non presentano una redditività (anche solo potenziale) e richiedono pertanto un intervento “decisivo” del Comune, tenendo conto delle altre caratteristiche più sopra indicate;
 - non rientrano nel perimetro i servizi cosiddetti “strumentali”, cioè i servizi che soddisfano i bisogni dell'ente e non sono rivolti ad una utenza (es: pulizie immobili comunali, ecc.);
 - rientrano i servizi pubblici locali di rilevanza economica gestiti direttamente dall'ente (gestione in economia);

Le competenze regolatorie. Per i servizi pubblici locali non a rete, per i quali non opera un'autorità di regolazione, i compiti di regolazione sono attribuiti al Ministero delle imprese e del Made in Italy che adotta gli atti (tipo di piano economico-finanziario, bandi di gara e contratti) e gli indicatori (costi di riferimento dei servizi e livelli minimi di qualità dei servizi), utili anche ai fini della relazione di cui infra.

La scelta della modalità di gestione. Come più sopra accennato, il nuovo decreto ha abrogato l'art. 34, co. 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, che prevedeva la redazione di un'apposita relazione “(...) *che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste*”, sostituendo tale relazione con la valutazione / relazione di cui all'art. 14 del d.lgs. 201/2022.

Più precisamente, ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale predispone una relazione nella quale dà atto delle proprie specifiche valutazioni, nei termini indicati ai commi 2 e 3 di seguito riportati:

“(...) 2. 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.

3. 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. (...)

La scelta delle modalità di gestione (art. 14 e segg.) - di seguito in sintesi indicate - è l'esito stesso della valutazione / relazione sopra indicate:

- ☐ affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica (favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto all'appalto, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio);
- ☐ affidamento a società mista;
- ☐ affidamento a società *in house*; l'affidamento a società *in house* è configurato come terza opzione; essa deve essere giustificata da un'accurata valutazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici per la collettività di tale modello organizzativo-gestionale (come dettagliato nell'art. 17 del decreto), nel rispetto della specifica disciplina per tale tipo di affidamenti stabilita dalla normativa in materia di contratti pubblici (attualmente l'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016).;
- ☐ e limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia (ovvero gestione diretta da parte dell'ente locale) o attraverso aziende speciali (sono vigenti le disposizioni DPR 902/86 per quanto compatibili con il TUEL).

La relazione e il contratto di servizio sono oggetto di pubblicazione nel sito dell'ente e di invio contestuale ad ANAC per la pubblicazione nell'apposita sezione tematica (art. 31).

Il contratto di servizio e i controlli sulla gestione. Il rapporto tra gli enti locali e i soggetti affidatari è regolato dal contratto di servizio, unitamente al Capitolato Speciale d'Appalto e ai suoi allegati, la cui disciplina è rinvenibile all'art. 24. Per le procedure a evidenza pubblica, si prevede che tale contratto sia redatto sulla base dello schema allegato alla documentazione di gara. In sintesi:

- il contratto assicura, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate (comma 2);
- fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, l'art. 24 precisa i contenuti obbligatori del contratto (comma 3) ed ulteriori elementi per i soli contratti relativi ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente (comma 4);
- sono 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 (comma 5).

Il Comune esercita la vigilanza sulla gestione e sul rispetto del contratto di servizio, attraverso un programma di controlli (art. 28) e nel caso di specie le procedure di controllo sono state previste all'interno del Capitolato Speciale d'Appalto e ai suoi allegati.

La verifica periodica. Il Comune effettua la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (art. 30), contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'art. 20 del d.lgs. 175/2016 (la delibera consiliare deve essere adottata entro il 31/12 di ogni anno). La relazione rileva, per ogni servizio affidato il concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del servizio, del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico,

tenendo conto anche degli atti e degli indicatori più sopra citati. La relazione deve essere pubblicata nel sito dell'ente e trasmessa contestualmente ad ANAC per pubblicazione in sezione tematica (art. 31).

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO

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 concessionario, 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; ciò attraverso:
 - 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.

Si tratta di un insieme di "condizioni" che l'operatore economico, ove considerasse unicamente il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe allo stesso modo senza compenso; esse sono individuate in sede di gara e nel contratto di servizio e, come meglio esplicitato infra, sono necessarie per garantire l'accessibilità del servizio da parte di tutte le fasce potenziali di utenza, la qualità del servizio anche in relazione a specifiche scelte.

Circa il ruolo degli enti affidanti, si richiamano i seguenti articoli del d.lgs. 201/2022:

- *"Il presente decreto (...) individua le funzioni fondamentali di indirizzo, controllo e regolazione degli enti locali relative ai servizi di interesse economico generale di livello locale, al fine di assicurare l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale (art. 1 comma 4);*
- *"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" (art. 3 comma 2)*

Con l'erogazione del servizio da parte di ditte specializzate:

- è possibile assicurare una gestione efficace ed efficiente del servizio di ristorazione scolastica, valorizzando le capacità imprenditoriali, organizzative e finanziarie di investimento dei soggetti privati;

- rimane in ogni caso a carico dell'Amministrazione Comunale un ruolo fondamentale di indirizzo e di controllo sulla gestione.

Il Comune di Pogliano Milanese, infatti, esercita sul concessionario due tipi di controllo:

1. tecnico-ispettivo e igienico sanitario;
2. sul funzionamento del servizio, soprattutto in merito al rapporto con l'utenza e alla qualità degli alimenti e dei servizi (anche tramite le funzioni del Tecnologo, la Commissione Mensa. Il Direttore di Esecuzione e il Collegio Consuntivo Tecnico previsto dal Capitolato Speciale e dal Disciplinare di Gara).

Il ruolo di controllo e vigilanza da parte del Comune, che sarà svolto nelle forme e con le modalità indicate negli atti che disciplinano l'affidamento, rappresenta una forma di tutela preventiva del consumatore in quanto impegna il concessionario a garantire determinati standard di qualità nell'erogazione del servizio.

QUALIFICAZIONE DEL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA

Il servizio di ristorazione scolastica è garantito dall'Amministrazione Comunale secondo quanto previsto dalla normativa nazionale e regionale vigente in materia di diritto allo studio ed è offerto ai bambini che frequentano le scuole dell'infanzia, le scuole primarie e secondarie di primo grado statali del territorio comunale. Il servizio di ristorazione scolastica ha acquisito una valenza di natura didattica oltreché educativa dovendo necessariamente contribuire a favorire corretti comportamenti alimentari.

Vengono garantiti i criteri di universalità e socialità, di efficienza e di qualità del servizio offerto, di ottimale impiego delle risorse pubbliche, sono desumibili dalle condizioni previste nello schema di contratto e soprattutto nel Capitolato Speciale del Servizio redatto con la collaborazione di un tecnologo e di un esperto in materia di appalti;

Esso è qualificabile come **servizio a domanda individuale**, poiché *“le mense, comprese quelle ad uso scolastico”* rientrano tra le categorie di servizi a domanda individuale individuate dal 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. 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. In tal senso assume centralità la scelta politico-amministrativa dell'ente di erogare il servizio, al fine di soddisfare una particolare esigenza della comunità.

Nel caso di specie, il Comune ha individuato il costo complessivo del servizio, includendo sia i costi diretti sia quelli indiretti, ed ha previsto una contribuzione diversificata in base alle condizioni economiche degli utenti, individuando le relative fasce reddituali e, conseguentemente, modulando le tariffe anche al fine di definire condizioni agevolate di accesso al servizio.

La tariffa pagata dall'utente a fronte della fruizione del servizio pubblico di mensa scolastica non è 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.

La giurisprudenza contabile ha anche affrontato il problema della possibile erogazione gratuita di alcuni servizi a domanda individuale e, pur ribadendo la potestà di modulare le tariffe in rapporto alle esigenze ed alle situazioni specifiche dei cittadini, ha affermato che gli enti non possono procedere ad una generalizzata erogazione gratuita o ad un prezzo irrisorio dei servizi a domanda individuale, salve le eccezioni previste dalla legge.

Il servizio di ristorazione:

- è qualificabile anche come **servizio strumentale all'attività scolastica** e tuttavia strettamente correlato al diritto all'istruzione (il d.lgs. n. 63/2017, all'art. 6, dispone, 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"*);
- è da considerarsi **di pubblico interesse** e, come tale, non potrà essere sospeso, interrotto o abbandonato. Nello svolgimento del servizio, pertanto, la Aggiudicataria è tenuta al rispetto dei principi contenuti nel Dir.P.C.M. 27 gennaio 1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" (s.m.i.). Il servizio è da considerarsi **servizio pubblico essenziale**, anche ai sensi dell'art. 1 della Legge 12.06.1990, n. 146 "Norme dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali" (s.m.i.).

Circa la sussistenza o meno della rilevanza economica del servizio di ristorazione scolastica, è necessario tener conto che l'individuazione dei servizi riconducibili a tale fattispecie è frutto della stessa scelta strategica dell'Amministrazione che li produce ed eroga; ogni Amministrazione infatti individua quei servizi necessari per soddisfare gli interessi/bisogni della comunità di riferimento e per garantire l'omogeneità dello sviluppo e della coesione sociale, specificandone modalità di produzione ed erogazione specifiche.

Come indicato in premessa, è necessario applicare il **criterio economico della "remuneratività"**, intesa come redditività anche solo potenziale, cioè come la possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un corrispettivo economico nel mercato. Pertanto, 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 (si cita Consiglio di Stato n. 858/2021). A sua volta è necessario considerare la scelta organizzativa stabilita dall'ente per soddisfare gli interessi della collettività, le caratteristiche del servizio, le specifiche modalità della gestione e relativi oneri di manutenzione, il regime tariffario (libero ed imposto), la praticabilità di attività accessorie, ecc.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA NEL COMUNE DI POGLIANO MILANESE

Il **servizio di ristorazione scolastica** del Comune di Pogliano Milanese, si qualifica come servizio pubblico essenziale:

- a) per le caratteristiche del servizio e le modalità di organizzazione del servizio (si veda infra);
- b) il quadro prestazionale e gli obblighi di servizio pubblico (si veda infra) che, al fine di garantire il servizio di ristorazione scolastica a tutte le fasce potenziali di utenza, il Comune ha individuato;
- c) la definizione delle compensazioni economiche degli obblighi di servizio pubblico che è stata considerata all'interno del piano economico finanziario; essa non eccede quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un ragionevole margine di profitto, ed è stato determinato sulla base di un'analisi dei costi "storici" del servizio stesso;
- d) il regime tariffario applicato, in base al quale la quota di copertura dei costi del servizio a carico degli utenti è stata graduata in relazione alle diverse categorie di utenza;

Circa la remuneratività del servizio, al fine di incrementare la remuneratività stessa e in considerazione della potenzialità di produzione di uno dei due centri cottura, per la prima volta sono state inserite **delle royalties**.

Più precisamente le caratteristiche gestionali del servizio sono:

- 1. alunni residenti nel Comune di Pogliano Milanese: la quota costo del pasto è generalmente a carico delle famiglie (circa 75% del costo pasto); sono previste delle modulazioni in base all'ISEE;
- 2. sono esonerati alcune tipologie di utenze e gli insegnanti;
- 3. alunni non residenti nel Comune di Pogliano Milanese: la quota massima prevista dalla delibera annuale di Giunta.

AZIONI E INTERVENTI DI VERIFICA DEL SERVIZIO

A garanzia della qualità del servizio, l'Amministrazione comunale procederà periodicamente a verificarne e valutarne il buon funzionamento con la messa in campo delle seguenti azioni e/o interventi:

- a) verifiche presso i refettori di rappresentanti dell'Amministrazione Comunale, del Dirigente Scolastico e/o loro delegati;
- b) incontri di formazione/informazione dei Componenti della Commissione Mensa;
- c) presenza presso i refettori dei membri della Commissione Mensa con compilazione della scheda di gradibilità del pasto;
- d) comunicazione immediata da parte del Presidente della Commissione Mensa al Comune di gravi rilievi, per riscontrare oggettivamente e in tempo reale le criticità e concordare possibili risoluzioni;
- e) rapporti di collaborazione con l'ATS locale, per l'approvazione e/o modifiche ai menù adottati, ispezione e visite dei locali ecc;

COMMISSIONE MENSA

Con Delibera di Giunta Comunale nr. 20 del 27.01.2011 sono state approvate le norme disciplinari per il funzionamento della Commissione Mensa, che definiscono in maniera dettagliata le modalità per la sua costituzione, ruoli, compiti, finalità e prassi operative.

La Commissione Mensa è costituita dai genitori e dagli insegnanti ed esercita:

- un ruolo di collegamento tra l'utenza e l'Amministrazione Comunale;
- un ruolo di monitoraggio dell'accettabilità del pasto e di qualità del servizio attraverso idonei strumenti di valutazione;
- un ruolo consultivo per quanto riguarda le variazioni del menù scolastico, nonché le modalità di erogazione del servizio.

Per favorire la cooperazione e rendere oggettivo il monitoraggio la Commissione Mensa dovrà obbligatoriamente essere informata e formata relativamente all'organizzazione del servizio, all'organizzazione della Ditta rispetto alla filiera produttiva (modalità di preparazione e conservazione) e alla qualità delle materie prime utilizzate.

FORNITURA PASTI A PERSONALE DOCENTE

Come per gli anni passati si continuerà a sostenere la spesa per la fornitura di pasti al personale docente statale impegnato nella vigilanza e assistenza degli alunni durante la refezione scolastica presso la scuola dell'infanzia e la scuola Primaria

Successivamente lo Stato, datore di lavoro del personale docente, corrisponderà all'Ente Locale un parziale rimborso calcolato in proporzione al numero delle classi e dei docenti (uno per classe) ammessi al servizio mensa secondo quanto disposto dall'art. 7 della Legge 135/2012.

Nella predisposizione del costo pasto di uscita del bando di gara, quantificato in € 5,30, ribassabili per la sola quota dedicata alla ristorazione in detrazione alle spese legate alla sicurezza, si è tenuto conto del rispetto e della necessaria copertura di diversi fattori tra cui:

- Rispetto CCNL degli operatori attualmente impiegati, del loro livello e delle ore necessaria all'espletamento di un servizio di sicurezza e qualità
- Margine di utile
- Costi della manodopera comunque ribassabili secondo l'interpretazione estensiva e costituzionalmente orientata delle seguenti sentenze e pareri:



Per l'anno scolastico 2023/2024 gli iscritti al servizio di refezione scolastica sono n. 433;

L'orientamento è quello di un'educazione alimentare sempre più

integrata con i curricula scolastici, trasversale alle varie attività educative

e di apprendimento, che per questo richiede un approccio complesso e sistemico in grado di sostenere le nuove generazioni in un processo di consapevolezza del proprio rapporto col cibo per orientarlo in modo sano ed equilibrato, proponendo nel contempo un'idea di qualità dell'alimentazione che riguarda, oltre al benessere del singolo, quello della società in cui vive e dell'ambiente da cui ottiene le risorse.

Il servizio di refezione scolastica è un aspetto di rilievo all'interno del panorama scolastico sia dal punto di vista alimentare che dal punto di vista organizzativo. Il servizio viene svolto assicurando la fruizione del pasto agli alunni delle Scuole dell'Infanzia, delle Scuole Primarie e della Scuola Secondaria di primo grado.

Il servizio copre anche i bambini frequentanti il Centro Diurno Estivo, i bambini frequentanti l'Asilo Nido Comunale, oltre che per la mensa dei dipendenti comunali e per gli anziani in carico al servizio "pasti a domicilio". A carico del bilancio comunale rimangono le risorse finanziarie necessarie per i pasti erogati al personale docente.

Il servizio di ristorazione scolastica per gli alunni **della scuola secondaria di primo grado consorzziata Pogliano - Vanzago** che appartengono alle classi a tempo prolungato, è invece gestito ed erogato dal Comune di Vanzago.

Per quanto attiene alla qualità del servizio, è stata recentemente completamente rimodulata la **CARTA DEL SERVIZIO** nonché di atti di indirizzo relativi alle modalità di gestione del servizio, anche in riferimento alla rispondenza dei relativi contenuti agli indicatori previsti nelle Linee Guida allegate al già richiamato decreto ministeriale.

Si dà inoltre conto, per ciascun servizio, delle principali attività attualmente in essere ai fini del monitoraggio e delle verifiche relative alle modalità di gestione. L'attuale prezzo a pasto, revisionato in base agli indici Istat è pari a € 4,66 + iva 4% per un costo pasto

complessivo di € 4,85. Le famiglie partecipano alla copertura dei costi dei servizi, mediante il pagamento di una tariffa differenziata in base al valore dell'attestazione I.S.E.E. Minorenni

La posizione di regolarità dei pagamenti è condizione indispensabile per la fruizione dei servizi stessi.

Il servizio ha adottato una politica più stringente nei confronti delle morosità andando ad intervenire non appena si supera la soglia di 100 €, introducendo maggiori controlli, piani di rientro e rateizzazioni.

	Fascia ISEE	Tariffa per singolo pasto consumato presso le scuole statali dell'Infanzia - Primaria e Secondaria di Primo Grado
1	FINO A € 5.000,00	€ 1,00
2	DA € 5.000,01 A € 8.000,00	€ 2,50
3	DA € 8.000,01 A € 11.000,00	€ 3,20
4	DA € 11.000,01 A € 14.000,00	€ 3,90
5	DA € 14.000,01 A € 17.000,00	€ 4,30
6	DA € 17.000,01 A € 21.000,00	€ 4,70
7	OLTRE € 21.000,01 O NO ISEE	€ 5,10
8	DIPENDENTI COMUNALI	1/3 costo pasto
9	INSEGNANTI	€ 4,50
10	ALTRI AUTENTI AUTORIZZATI	€ 4,50

• Ristorazione Scolastica -			
• Appalto	• Spese	• Entrate previste	• Copertura servizio
• Ditta [omissis]	• 311,305,00	• 200.000,00	• 64%

Per l'anno scolastico 2023/2024 - in presenza di una modulazione tariffaria che prevedeva il sostenimento per le famiglie degli alunni non residenti solo di quota parte del pasto - l'importo a carico delle famiglie risultava pari al 64% del corrispettivo totale, mentre il restante 33% a carico del Comune. Nelle proiezioni del piano economico finanziario per la gestione del futuro affidamento sono state mantenute tali percentuali di riparto considerando un margine di remuneratività del 5%, nel rispetto dei CCN di lavoro di categoria di riferimento, oltre che dei vincoli sottratti al ribasso legati alla sicurezza e

riassunti a cura dell'RSPP nel DUVRI appositamente redatto.

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA

Per il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico sopra evidenziati, per favorire una gestione funzionale ed efficiente del servizio e garantirne una migliore fruibilità agli utenti, si ritiene che sussistano specifiche ragioni per l'affidamento del servizio ad un soggetto terzo dotato della capacità organizzativa e finanziaria sufficiente per acquisire in proprio la gestione del servizio pubblico.

Per l'individuazione di tale soggetto, considerato che non sussistono all'interno della struttura comunale figure professionali idonee all'assolvimento di tale servizio si ritiene opportuno ricorrere a procedure di affidamento idonee ad assicurare la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e la garanzia di una adeguata informazione alla collettività di riferimento.

Si specifica la necessità di individuare un Direttore dell'Esecuzione diverso dal RUP (Responsabile Unico di Progetto) nel rispetto della seguente normativa:

- art. 8 dell'allegato I.2 al D.Lgs. 36/2023

*4. Il direttore dell'esecuzione del contratto è soggetto diverso dal RUP nei seguenti casi:
a) prestazioni di importo superiore alle soglie di cui all'articolo 14 del codice;*

- art. 32 dell'allegato II.14 al D.Lgs. 36/2023

1. Ai fini dell'individuazione dei contratti di servizi e forniture di particolare importanza, per qualità o importo delle prestazioni, nei quali è previsto, ai sensi dell'articolo 114, comma 8, del codice, che il direttore dell'esecuzione deve essere diverso dal RUP, si applica il vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV), adottato con regolamento (CE) n. 213/2008 della Commissione europea, del 28 novembre 2007.

2. Sono considerati servizi di particolare importanza, indipendentemente dall'importo, gli interventi particolarmente complessi sotto il profilo tecnologico, le prestazioni che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, gli interventi caratterizzati dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità e i servizi che, per ragioni concernente l'organizzazione interna alla stazione appaltante, impongano il coinvolgimento di unità organizzativa diversa da quella cui afferiscono i soggetti che hanno curato l'affidamento. In via di prima applicazione sono individuati i seguenti servizi:

- a) servizi di telecomunicazione;*
- b) servizi finanziari, distinti in servizi assicurativi e servizi bancari e finanziari;*
- c) servizi informatici e affini;*

- d) servizi di contabilità, revisione dei conti e tenuta dei libri contabili;*
- e) servizi di consulenza gestionale e affini;*
- f) servizi di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari;*
- g) eliminazione di scarichi di fogna e di rifiuti; disinfestazione e servizi analoghi;*
- h) servizi alberghieri e di ristorazione;*
- i) servizi legali;*
- l) servizi di collocamento e reperimento di personale;*
- m) servizi sanitari e sociali;*
- n) servizi ricreativi, culturali e sportivi.*

Nel caso specifico **la modalità di affidamento prescelta** - come anche più sopra anticipato - **è l'affidamento ad un operatore economico di mercato, mediante procedura di gara ad evidenza pubblica sopra le soglie comunitarie.**

In particolare, si farà ricorso ad una procedura aperta di rilevanza comunitaria, adottando quale criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa ex art. 95, comma 3 del Codice dei Contratti, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ove verranno attribuiti massimo 70 punti all'offerta tecnica e massimo 30 punti all'offerta economica.

Premesso ancora che sono stati ben ponderati i criteri tecnico professionali, al fine di individuare gli operatori economici più adeguati alle caratteristiche precipue del Comune di Pogliano Milanese e indirizzarli verso offerte migliorative calzanti sulla realtà poglianese.

REQUISITI DI ORDINE GENERALE I concorrenti devono essere in possesso, a pena di esclusione, dei requisiti di ordine generale previsti dal Codice nonché degli ulteriori requisiti indicati nel cap. apposito del CSA. La stazione appaltante verifica il possesso dei requisiti di ordine generale accedendo al fascicolo virtuale dell'operatore economico (di seguito: FVOE). Le circostanze di cui all'articolo 94 del Codice sono cause di esclusione automatica. La sussistenza delle circostanze di cui all'articolo 95 del Codice è accertata previo contraddittorio con l'operatore economico.

In caso di partecipazione di consorzi di cui all'articolo 65, comma 2, lettere b) e c) del Codice, i requisiti di cui al punto 5 sono posseduti dal consorzio e dalle consorziate indicate quali esecutrici.

In caso di partecipazione di consorzi stabili di cui all'articolo 65, comma 2, lett. d) del Codice, i requisiti di cui al punto 5 sono posseduti dal consorzio, dalle consorziate indicate quali esecutrici e dalle consorziate che prestano i requisiti.

Gli operatori economici devono possedere, pena l'esclusione dalla gara, l'iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (cosiddetta white list) istituito presso la Prefettura della provincia in cui l'operatore economico ha la propria sede oppure devono aver presentato domanda di iscrizione al predetto elenco.

REQUISITI SPECIALI: IDONEITÀ (Articolo 100, comma 1, lettera a), del Codice),

CAPACITÀ ECONOMICA E FINANZIARIA (Articolo 100, comma 1, lettera b), del Codice), Fatturato globale maturato nel triennio precedente almeno pari € 1.500.000,00.

CAPACITÀ TECNICHE E PROFESSIONALI (Articolo 100, comma 1, lettera c), del Codice); Esecuzione con buon esito in ciascuno degli ultimi tre anni di almeno un servizio analogo [intendendo per servizi analoghi servizi di refezione scolastica, gestiti in appalto o in affidamento] per un numero di almeno 90.000 pasti/anno per ciascun servizio

OFFERTA TECNICA La valutazione dell'offerta tecnica tiene conto, in particolare, degli aspetti relativi a fattori quali:

- la qualità dei generi alimentari;
- l'utilizzo di prodotti biologici, tipici e tradizionali, di quelli a denominazione protetta, nonché di quelli provenienti da sistemi di filiera;
- il rispetto delle disposizioni ambientali in materia di green economy e dei criteri ambientali minimi;
- la formazione degli operatori;
- la qualità del sistema informatizzato offerto per la gestione delle iscrizioni e dei pagamenti;
- il grado di attenzione prestata nei confronti dell'educazione alimentare nel recupero degli alimenti e del grado di soddisfazione dell'utenza.

OFFERTA ECONOMICA

E' stato predisposto il documento "criteri e pesi". Il documento è stato redatto tenendo conto della funzione "OFFERTA ECONOMICA UNITARIA PER VALORE ECONOMICO" presente sulla piattaforma regionale Sintel - Regione Lombardia

CRITERIO ECONOMICO			
n.	descrizione	Tipologia di criterio (Q: quantitativo)	PESO (%)
E.1	<p>Costo offerto del pasto per la mensa scolastica, SENZA ONERI PER LA SICUREZZA DA DUVRE. L'offerente indica la propria offerta del costo unitario del singolo pasto, oneri per la sicurezza da DUVRE inclusi, non superiore al valore soggetto a ribasso di € 3,25200. SINTEL calcola automaticamente il prodotto del costo offerto per il numero di posti nel menu (225.600), per calcolare l'offerta complessiva per servizio di mensa scolastica.</p> <p>Costo offerto del pasto per il servizio a domicilio. L'offerente indica la propria offerta del costo unitario del singolo pasto, non superiore al valore soggetto a ribasso di € 3,30400. SINTEL moltiplica automaticamente il costo a pasto offerto per il numero totale di pasti nel triennio (8.154), per calcolare l'offerta complessiva per servizio consegna pasti a domicilio.</p> <p>L'offerta complessiva è calcolata automaticamente da SINTEL come somma dell'offerta complessiva per servizio di mensa scolastica e offerta complessiva per servizio consegna pasti a domicilio.</p>	Q formula: PREZZO MINIMO	30

La durata della affidamento è di 3 anni (anni scolastici 2023-24, 2024-25, 2025-26), salvo differimento dei termini disposto dal Comune in dipendenza dell'esito della procedura di aggiudicazione, **con opzione di rinnovo per di altri tre anni scolastici.**

Particolare specificazione è stata studiata sulla ribassabilità o meno dei costi della manodopera.

Come correttamente richiamato, l'art. 41 c. 14 impone alle stazioni appaltanti di individuare nei documenti di gara il costo della manodopera utilizzato per determinare l'importo "posto a base di gara". Come indicato da ANAC nel bando tipo n. 1/2023, il costo della manodopera è una componente del valore "a base di gara", relativo solo al servizio che verrà aggiudicato (nel ns. caso: il servizio triennale) e non anche ai servizi eventuali, oggetto di opzione, che concorrono alla formazione del valore globale massimo stimato ai sensi dell'art. 14 c. 4 del Codice. Il valore "a base di gara" è quello sul quale l'O.E. formula la propria offerta e rispetto al quale l'O.E. a sua volta deve indicare i propri costi della manodopera, ai sensi dell'art. 108 c. 9 del Codice. Se i costi della MO indicati dall'O.E. per il triennio contrattuale fossero inferiori a quelli indicati (per il medesimo periodo) dalla S.A., si avvia la verifica della congruità dell'offerta. Pertanto si conferma l'importo di € 520.315,20 per il triennio contrattuale, valore che potrà essere riportato nel paragrafo 3. OGGETTO DELL'APPALTO, IMPORTO E SUDDIVISIONE IN LOTTI del bando tipo, dopo la tabella riportante il valore del servizio triennale.

Premesso che si condividono le esigenze della CUC di massima chiarezza nell'individuazione corretta individuazione dell'importo ribassabile, che permette il confronto concorrenziale tra gli operatori e consente di individuare correttamente l'importo contrattuale del singolo pasto, si porta però all'attenzione della CUC il diverso e univoco orientamento di ANAC, del MIT e della giurisprudenza, a cui ci si è allineati nella predisposizione della documentazione di progetto.

Come indicato infatti da ANAC sia nel bando tipo n. 1/2023 sia nella delibera n. 528 del 15 Novembre 2023, nonché dal MIT (parere 2280 dell'8/9/2023) e dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Toscana - Firenze, sez. IV, 29 gennaio 2024), secondo una lettura sistematica e costituzionalmente orientata dell'art. 41 c. 14 del Codice, il costo della manodopera costituisce una componente dell'importo posto a base di gara, ribassabile.

In particolare:

- 1) *ANAC nel bando tipo n. 1/2023 non scorpora i costi della manodopera dall'importo a base di gara (tabella 1 del punto 3) e, pur specificando che i costi della MO non sono ribassabili, però al par. 17 del medesimo bando tipo richiede la presentazione dell'offerta al netto degli oneri per la sicurezza, non soggetti a ribasso e al netto dell'IVA (dunque non al netto di così della MO, che pertanto costituiscono una componente dei costi ribassabili, cui sui l'O.E. presenta offerta. In altre parole, al par. 17 del bando tipo il costo della MO è inequivocabilmente incluso nell'importo soggetto a ribasso). Qualora la S.A. decidesse di discostarsi da tale previsione bando tipo, dovrebbe darne una motivazione espressa in determina a contrarre, motivazione difficilmente rinvenibile, stante la conferma sia da parte del MIT sia parte della giurisprudenza (come si vedrà infra) della scelta di ANAC operata appunto nel bando tipo. Nella relazione illustrativa al bando tipo ANAC conferma la propria scelta con la seguente motivazione: "Con riferimento all'importo dell'appalto, è stato ricompreso nel valore posto a base di gara il costo della manodopera con la precisazione che tale costo non è ribassabile. Ciò in quanto l'articolo 41 comma 14 del codice, se da un lato dispone lo scorporo dei costi della manodopera dall'importo soggetto a ribasso, dall'altro fa salva la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale. Al fine di facilitare le operazioni di valutazione della componente economica dell'offerta, è stato ritenuto più agevole applicare il ribasso ad un importo totale comprensivo dei costi di manodopera ribadendo che questi ultimi non sono soggetti a ribasso".*
- 2) ANAC nella propria delibera 528 del 15 Novembre 2023 conferma la precedente scelta del bando tipo 1/2023, dando una motivazione ancora più forte: il costo della MO è una componente dei costi ribassabili non più solo "Al fine di facilitare le operazioni di valutazione della componente economica dell'offerta", ma in virtù di "una lettura sistematica e costituzionalmente orientata dell'art. 41 c. 14 del Codice". In particolare, così scrive ANAC:

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che:

- nonostante la formulazione letterale della prima parte dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. 36/2023 induca a ritenere che i costi della manodopera siano scorporati dall'importo assoggettato a ribasso, la lettura sistematica e costituzionalmente orientata delle diverse disposizioni del Codice in materia di costi della manodopera, ed in particolare dello stesso art. 41, comma 14, seconda parte, e degli artt. 108, comma 9 e 110, induce a ritenere che il costo della manodopera continui a costituire una componente dell'importo posto a base di gara;
- nel caso di specie, anche tenuto conto dei chiari contenuti della *lex specialis*, la percentuale di ribasso indicata dal concorrente deve essere applicata all'intero importo ribassabile a base d'asta, comprensivo dei costi della manodopera.

- 3) Il MIT, con proprio parere 2280 dell'8/9/2023, ribadisce quanto indicato da ANAC nel bando tipo, e -dopo ampia argomentazione confermativa delle ragioni di ANAC (il costo della manodopera fa parte della componente economica su cui viene richiesto il ribasso)- conclude che il costo della manodopera "non si aggiunge ma fa parte dell'offerta". Ecco il parere:

La disposizione citata nel quesito costituisce attuazione del criterio contenuto nella lett. t) dell'art. 1, comma 1 della legge delega (L. 78/2022), in base al quale le stazioni appaltanti devono prevedere "in ogni caso che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dagli importi assoggettati a ribasso". In merito alle modalità con cui declinare operativamente tale nuovo dettato normativo si rinvia alle indicazioni interpretative ed applicative di cui al bando tipo ANAC n. 1/2023 "Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alle soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo". Nello specifico, il punto 3 dello schema di Disciplinare stabilisce quanto segue: "L'importo a base di gara comprende i costi della manodopera che la stazione appaltante ha stimato pari ad € ... [indicare l'importo] calcolati sulla base dei seguenti elementi ... [precisare gli elementi attraverso i quali si è pervenuti alla determinazione del costo stimato o eventualmente indicare l'allegato che contiene questa informazione] e riferiti a ... [specificare a quali servizi o forniture si riferiscono i costi della manodopera]. I costi della manodopera non sono soggetti al ribasso". A sua volta, l'operatore economico dovrà indicare in offerta il costo della manodopera (punto 17 Bando-tipo ANAC). Se l'operatore economico riporta in offerta un costo della manodopera diverso da quello stimato dalla stazione appaltante, l'offerta è sottoposta al procedimento di verifica dell'anomalia ai sensi dell'art. 110, D.Lgs.36/2023. Nella fattispecie, per quel che attiene al costo della manodopera, in base alla previsione di cui al comma 4, lett. a) del citato art. 110, non potranno essere fornite giustificazioni in relazione ai trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge. Si evidenzia in proposito come le clausole contenute nei bandi tipo ANAC, diverse da quelle indicate come facoltative, continuino ad assumere carattere vincolante per le stazioni appaltanti, in

base a quanto dispone l'art. 83, comma 3, del nuovo Codice dei contratti, secondo cui "Successivamente all'adozione da parte dell'ANAC di bandi tipo, i bandi di gara sono redatti in conformità degli stessi. Le stazioni appaltanti, nella delibera a contrarre, motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando-tipo". Pertanto, relativamente alla domanda n. 1 la risposta è negativa. Per la domanda n. 2 si precisa che l'importo non si aggiunge ma fa parte dell'offerta ed è soggetto verifica.

TAR Toscana - Firenze, sez. IV, 29 gennaio 2024 ribadisce che all'art. 14 c. 41 deve essere data una lettura costituzionalmente orientata, ovvero idonea a salvaguardare la libertà economica degli OO.EE. che in virtù di una più efficiente organizzazione aziendale possono ribassare i costi della manodopera. Nel testo della sentenza si legge, infatti, con riferimento ad ANAC e MIT sopracitati:

Tali interventi plurimi (e diversificati quanto alla provenienza:), convincono del fatto che la tesi, secondo la quale il costo della manodopera non sarebbe assoggettabile a ribasso, sia infondata, e allo stesso tempo consentono di dare una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 41 comma 14, palesando l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale che la ricorrente chiede sia sollevata con riferimento alla violazione dell'art. 36 della Costituzione.

La libertà di iniziativa economica deve infatti comprendere la facoltà dell'operatore economico di dimostrare che la più efficiente organizzazione aziendale impatta sui costi della manodopera, diminuendone l'importo.

[MAGGIOLI EDITORE - Appalti & Contratti <https://www.appaltiecontratti.it/stampa-articolo/41952>]

Neppure può ravvisarsi il vizio di eccesso di delega paventato dalla ricorrente, in quanto l'art. 1 comma 2lett. t) della Legge delega (n. 78 del 2022) dispone che le stazioni appaltanti devono prevedere "in ogni caso, che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dagli importi assoggettati a ribasso", ma - nell'imporre alle stazioni appaltanti l'obbligatorietà dello scorporo, cioè la necessità di separata quantificazione e indicazione degli stessi - non ne fa discendere anche l'assoluta intoccabilità dei costi della manodopera come fissati dalle stazioni appaltanti, dovendo invece intendersi che la finalità della norma della legge delega sia quella di obbligare le stazioni appaltanti ad evidenziare separatamente il costo della manodopera, per garantirne una tutela rafforzata, ed in ultima analisi di salvaguardare il diritto dei lavoratori alla retribuzione minima, tutelato dall'art. 36 della Costituzione. Dunque, in base al comma 14 dell'art. 41 del d.lgs. n. 36 del 2023, la conseguenza per l'operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera è, non l'esclusione dalla gara, ma l'assoggettamento della sua offerta alla verifica dell'anomalia: in quella sede l'operatore economico avrà l'onere di dimostrare che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale oltre il rispetto dei minimi salariali.

Si è a conoscenza della pronuncia del TAR Calabria (sentenza 120 dell'8/2/2024, peraltro replica di un'altra sentenza gemella del medesimo TAR CALABRIA (sentenza 119 dell'8.2.2024), stesse parti, stessa situazione, due gare diverse, che si è espressa sull'operato di una commissione giudicatrice che ha "salvato" l'offerta economica dell'aggiudicatario il quale aveva esposto i costi della MO entro l'importo ribassabile, malgrado la lex specialis richiedesse di scorporarli dall'importo ribassabile. Il giudice ha

ritenuto che la commissione, in tale fattispecie, abbia manipolato (illegittimamente) l'offerta del concorrente. Il TAR Calabria, benché si sia espresso sulla questione della ribassabilità del costo della manodopera, non ha però affrontato l'argomento della incostituzionalità della norma, se letta in senso letterale, limitandosi ad accertare che la *lex specialis* ne replicasse il contenuto letterale. E' difficile pertanto desumere da questa sentenza del giudice una forte motivazione a sostegno di un'deroga al bando tipo di ANAC, allineate invece ad una lettura della norma "costituzionalmente orientata".

In conclusione, condividendo assolutamente la volontà della centrale di committenza di essere chiari sul punto, è necessario assumere una decisione condivisa:

- a) Allineandosi all'ANAC, al MIT e al TAR Toscana: in tal caso la documentazione trasmessa va già bene, non è necessaria la deroga al bando tipo, ma per ragioni di chiarezza della *lex specialis* si consiglia comunque di prevedere espressamente nel bando la dicitura che "Come indicato infatti da ANAC sia nel bando tipo n. 1/2023 sia nella delibera n. 528 del 15 Novembre 2023, nonché dal MIT (parere 2280 dell'8/9/2023) e dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Toscana - Firenze, sez. IV, 29 gennaio 2024), secondo una lettura sistematica e costituzionalmente orientata dell'art. 41 c. 14 del Codice, il costo della manodopera costituisce una componente dell'importo posto a base di gara, ribassabile", proprio per evitare fraintendimenti e facili ricorsi. In tale ipotesi, l'offerta economica può agevolmente essere richiesta in SINTEL come offerta unitaria, con scorporo dei soli oneri da DUVRI e con richiesta a sistema del costo della manodopera all'O.E. e dei costi propri della sicurezza, già inclusi nell'offerta presentata.

Inoltre, si condivide la scelta della CUC di inserire la clausola di attivazione della verifica di anomalia dell'offerta. Qualora i costi della MO indicati fossero inferiori a quelli indicati dalla stazione appaltante. In tal caso l'appaltatore dovrà dimostrare il minor costo della manodopera, allegando giustificativi idonei a dimostrare che il ribasso complessivo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, tenendo presente che ai sensi dell'art. 110 c. 4 del Codice non sono ammesse giustificazioni in relazioni a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge.

- b) Derogando al bando tipo di ANAC e scorporando i costi della MO dall'importo da assoggettare a ribasso. In tal caso, si chiede gentilmente alla CUC di indicare delle motivazioni sufficienti a giustificare la deroga al bando tipo, che il Comune potrà inserire in determina a contrarre, in quanto la sola pronuncia del TAR della Calabria, che non si è addentrata nella questione, non risulta sufficiente.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Circa le **caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali** si evidenzia quanto segue.

Valore massimo stimato del servizio ai sensi dell'art. 14 c. 4 del D.Lgs. 36/2023

descrizione	soggetto a ribasso	non soggetto a ribasso	totale
valore a base di gara (tre anni contrattuali)	1.220.952,66900 €	2.933,93100 €	1.223.886,60000 €
valore proroga contrattuale ulteriori anni tre (art. 120 c. 10 Codice)	1.220.952,66900 €	2.933,93100 €	1.223.886,60000 €
valore ev. proroga tecnica (max 6 mesi) (art. 120 c. 11 Codice)	203.492,11150 €	488,98850 €	203.981,10000 €
valore quinto d'obbligo (art. 120 c. 9 Codice)	488.381,06780 €	1.173,57240 €	489.554,64000 €
Valore massimo stimato del servizio ai sensi dell'art. 14 c. 4 del D.Lgs. 36/2023	3.133.778,51710 €	7.530,42290 €	3.141.308,94000 €

Il servizio di ristorazione scolastica a ridotto impatto ambientale si sostanzia nella somministrazione (preparazione, consegna e distribuzione) di pasti agli alunni e agli insegnanti delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado statali ubicate nel Comune di Pogliano Milanese per gli anni scolastici 2023/2024 - 2024/2025 - 2025/2026; esso riguarda altresì la gestione di un sistema informatico per l'iscrizione online al servizio, per la rilevazione giornaliera delle presenze e la riscossione delle quote dei pasti.

In particolare, la somministrazione dei pasti:

- prevede la preparazione degli stessi presso un Centro Cottura mediante il sistema del “legame differito fresco - caldo”, la consegna ai plessi scolastici e la distribuzione agli alunni.
- dovrà essere effettuata nei giorni feriali, nei periodi di funzionamento delle scuole, secondo i rispettivi calendari scolastici che saranno indicati o dai Dirigenti Scolastici o dalle Autorità Scolastiche competenti in conformità al calendario delle attività didattiche previste per le ore pomeridiane.

Le modalità di svolgimento del servizio, specificate nel Capitolato Speciale, sono ispirate al Piano d'Azione Nazionale per la Sostenibilità Ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (cd. Green Public Procurement - GPP) di cui al decreto Interministeriale 11.04.2008, aggiornato con Decreto 10 aprile 2013 (G.U. n. 102 del 3 maggio 2013), nonché ai Criteri Minimi Ambientali (cd. CAM) di cui al Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare del 10.03.2020.

L'aspetto educativo e formativo deve coniugarsi con le indicazioni della prevenzione nutrizionale; pertanto, pasti più sicuri sotto l'aspetto igienico sanitario e coerenti dal punto di vista nutrizionale devono armonizzarsi con iniziative di educazione alimentare capaci di abituare i piccoli a nuove esperienze gustative. Questo particolare orientamento identifica la delicatezza e l'attenzione al modo in cui operano tutti gli attori della ristorazione scolastica ossia l'Amministrazione Comunale, il gestore del servizio, l'ATS, la Commissione Mensa, la Dirigenza Scolastica, gli insegnanti, il personale scolastico, le famiglie. La cooperazione fra le parti assieme alle modalità operative sono la sinergia su cui puntare per ottenere una gestione ottimale.

Nella predisposizione del nuovo Capitolato Speciale d'Appalto, già avviata, si è deciso di avvalersi, per la prima volta, di un esperto tecnologo alimentare e si cercherà di inserire una varietà ancora maggiore di alimenti da proporre alla popolazione scolastica in adesione alle nuove linee guide di ATS.

I pasti destinati all'utenza sono confezionati nel Centro di Cottura in disponibilità del gestore del servizio, trasportati e somministrati presso i refettori da personale incaricato. La ristorazione è suddivisa in DUE menù articolati su QUATTRO settimane (invernale ed estivo). Sono previste diete speciali da richiedere dietro presentazione del certificato medico al competente ufficio comunale, nonché diete che tengano conto della presenza di diverse culture e/o religioni.

Si può ragionevolmente ed indicativamente supporre che il numero totale dei pasti che verranno consumati per ogni singolo anno scolastico di vigenza dell'affidamento sarà di **230.922** pasti.

Nella logica di una completa trasparenza e accessibilità ai dati complessivo del servizio che si va ad affidare si è scelto di mettere a disposizione il doppio dato della fattibilità sui pasti elaborata sulla base delle iscrizioni scolastiche, al fine di quantificare il potenziale di produzione; e nel contempo di esporre la media effettiva della produzione al netto delle assenze "patologiche" per una maggiore obiettività sulla resa economica di ritorno.

STIMA INDICATIVA DEL NUMERO DEI PASTI PRESUNTO									
DESCRIZIONE		SERVIZIO DI REFEZIONE SCOLASTICA E DIPENDENTI						SERVIZIO PASTI A DOMICILIO	TOTALE REFEZIONE + DOMICILIO
		scuola materna Bemascioni	primaria Don Milani	Nido	Dipendenti	Centro Estivo	TOTALE REFEZIONE SCOLASTICA		
STIMA NUMERO PASTI (iscritti al servizio)	bambini	110	280	43		70	503		503
	adulti (insegnanti/ dipendenti/)	10	15	5	15	15	60	15	75
	totale pasti	120	295	48	15	85	563	15	578
	giorni/anno	200	180	220	100	40	740	250	
	totale pasti/anno	24.000	53.100	10.560	1.500	3.400	92.560	3.750	96.310
tot pasti/anno netto assenze		19.024	47.212	6.955	449	1.589	75.229	1.745	76.974
totale pasti/triennio (al netto delle assenze)		57.072	141.636	20.865	1.347	4.767	225.687	5.235	230.922

Ogni altro aspetto di dettaglio circa le caratteristiche del servizio e le modalità di esecuzione si rimanda al Capitolato Speciale d'Appalto, ai suoi allegati e al disciplinare di gara.

Il Responsabile Unico del Progetto
Responsabile dei Servizi al Cittadino, Affari Generali,
Servizi scolastici, sportivi e culturali, Digitalizzazione
Dott.ssa Stefania Meraviglia