



COMUNE DI PELAGO



COMUNE DI
PONTASSIEVE



COMUNE DI RUFINA

Allegato A

**SELEZIONE PUBBLICA PER L’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL
SERVIZIO ASSOCIATO DI REFEZIONE SCOLASTICA
E PRODUZIONE PASTI PER ALTRI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI**

RELAZIONE TECNICA

Pontassieve, 07.01.2014

**Il Dirigente dell’Area 2
Servizi ai Cittadini
del Comune di Pontassieve
(Dr. Leonardo Lombardi)**

Nell'estate del 2013 a fronte della previsione della scadenza dall'agosto 2014 dell'attuale contratto per la fornitura di pasti, trasporto e sporzionamento per i tre Comuni associati di Pelago, Pontassieve e Rufina, i Sindaci e gli Assessori competenti concordarono l'avvio di un iter per la predisposizione di una selezione pubblica che per la fase successiva attivasse una modalità di esternalizzazione mediante concessione con le seguenti caratteristiche :

- Durata : 9 anni;
- Ipotesi base d'asta: costo attuale del pasto rivalutabile ISTAT (con offerta in diminuzione);
- Canone rivalutabile ISTAT (da socializzare fra le 3 AA.CC. nel bilancio associato) relativo a macchinari e struttura, con eccezione di q.p. locali p.1° attualmente adibiti a scuola di pelletteria
- Affidamento delle ENTRATE da utenza al concessionario con sistema tariffario deciso dalle AA.CC.;
- Margini discrezionali del concessionario su RILEVAZIONE PRESENZE, PREPAGATO O POSTPAGATO;
- Rispetto all'INSOLUTO, il concessionario fornisce la documentazione della situazione al CE.P.P. che decide se concedere esoneri assumendo il relativo onere o se autorizzare il concessionario all'iscrizione a ruolo;
- Il CE.P.P. riconosce al concessionario, integrandola , la differenza dovuta all'applicazione delle tariffe rispetto al costo pasto di aggiudicazione, compresi gli oneri dei pasti degli insegnanti.
Mentre agli oneri dei pasti per il SAAS (Servizio Associato Assistenza Sociale) ed a quelli per gli Asili Nido provvedono i Comuni competenti;
- Il CE.P.P. mantiene anche la funzione di relazioni con l'utenza;
- Le relazioni con i Comuni extra CE.P.P. tendenzialmente vengono impostate in coerenza con le coordinate della gara e della stessa durata;
- Definizione di modalità di recesso dal contratto;
- Definizione di un range % di oscillazione della fornitura raggiunti i limiti del quale ciascuna delle parti ha facoltà di richiedere la ricontrattazione dei termini della fornitura stessa;
- Previsione di affidamento sui servizi socio educativi collegati extra gestione associata (pasti per Asili nido e per servizio Assistenza domiciliare).

A seguito di una fase di approfondimento delle varie tematiche anche mediante ricognizione di analoghe modalità di concessione da parte di vari Comuni di diverse regioni possiamo esprimere le seguenti risultanze.

Attualmente il servizio prevede la messa a disposizione a favore dell'impresa aggiudicataria del centro cottura di proprietà comunale :

Il servizio di ristorazione scolastica riveste carattere peculiare in considerazione dell'utenza finale (alunni ed insegnanti) e quindi deve essere posta sempre particolare attenzione alla gestione del servizio.

Attualmente gli utenti corrispondono un importo determinato dalla fascia di reddito ISEE familiare; pertanto si ritiene che l'Amministrazione Comunale debba rimanere, in ogni caso, coinvolta esercitando controlli e mantenendo costanti collegamenti sia con l'Impresa aggiudicataria che con l'ufficio politiche sociali.

Contestualmente si rileva che la normativa vigente in materia di appalti permette all'Amministrazione Comunale di sgravarsi di alcune fasi relative al servizio di refezione scolastica, ad es. ricorrendo all'istituto della "concessione" così come specificatamente normato dall'art. 30 del Codice dei Contratti (D.Lgs. 163/06 e ss.mm.ii.). La differenza fra "appalto" e "concessione" è relativa al soggetto che incassa i corrispettivi dell'utenza; pertanto affidando in concessione il servizio di refezione scolastica, la P.A. si sgraverebbe degli oneri relativi alle procedure di gestione dei bollettini e di incasso che rimarrebbero, nel caso, unicamente in capo all'Impresa aggiudicataria.

Si ribadisce l'importanza sociale del servizio di ristorazione scolastica soprattutto in relazione alla tipologia di utenza non solo per il fatto che si tratta di minori, ma soprattutto per le diverse etnie e fasce sociali presenti; come noto ed ampiamente discusso, il momento della consumazione del pranzo deve essere un momento aggregativo e socializzante nel rispetto delle singole persone per i propri principi religiosi, culturali, dietetici e medici.

Anche per quanto sopra, ma soprattutto nell'ottica di mantenere un contatto diretto con la popolazione scolastica, nel caso di affidamento in concessione del servizio di refezione scolastica, deve rimanere unicamente a carico della P.A. la decisione sul meccanismo tariffario con la relativa corrispondenza fra ISEE e tariffe.

Le tariffe da addebitare all'utenza saranno calcolate in forma percentuale rispetto al costo unitario del pasto risultante dal bilancio annuale del servizio associato. Ne consegue che l'Impresa, per il tramite dei bollettini emessi dalla stessa, incasserà solo parte dello stesso ovvero nessun incasso per gli utenti con fasce ISEE ad esenzione totale.

Discorso a parte deve essere fatto per gli utenti "morosi" per i quali dovrà essere seguita una specifica procedura di sollecito all'esito della quale, nell'eventualità, la P.A., dovrà esprimersi in merito, rimanendo la stessa l'unico soggetto autorizzato a decidere in materia di sospensione del servizio, di messa a ruolo o di trasmissione ai competenti Servizi sociali.

Pertanto avremo

P.A. – gestione totale delle fasce ISEE e determinazione quote

Agli utenti→ bollettazione.....→ incasso

I.A.

Alla P.A.→ fatturazione differenze quote ed esenti

Gestione utenti morosi

I.A. : obbligo di effettuare minimo n. 2 solleciti con:

esito positivo => incasso da parte della I.A.

-esito negativo

=> I.A. trasmette alla P.A. comunicazione di insolvenza debitamente documentata

=> la P.A., entro 30 giorni, deve decidere se:

- Prendersi carico dell'insolvenza per il tramite dei servizi sociali, ed attribuire all'utente la fascia dell'esenzione; (la I.A. fatturerà quindi la quota alla P.A.)
- Autorizzare l'I.A. a comunicare all'utente la sospensione del servizio o conferendole mandato di iscrivere a ruolo il passivo

Si ritiene particolarmente vantaggioso per l'Amministrazione Comunale, dare in concessione l'intera struttura CE.P.P. obbligando il concessionario a svolgere il servizio di ristorazione scolastica secondo quanto sarà specificatamente indicato nel Capitolato Speciale di appalto.

In tale ipotesi il Concessionario, oltre a mantenere a proprio carico le spese di tutte le utenze, oneri e tasse, corrisponderà all'Amministrazione Comunale un "canone di concessione" annuale che sarà revisionato annualmente al 75% della variazione ISTAT (norma vigente per le locazioni)

Di contro il Concessionario sarà libero di utilizzare il CE.P.P. per la preparazione di altri pasti, oltre a quelli destinati al servizio di ristorazione scolastica, fino alla concorrenza massima della capacità produttiva del CE.P.P. in ogni caso sarà tassativamente vietata la variazione di destinazione d'uso del CE.P.P. che rimarrà, con le attuali caratteristiche di centro di produzione pasti.

PERTANTO

L'Amministrazione Comunale avrebbe il vantaggio non solo di non avere più a proprio carico alcun onere relativo alla struttura e attrezzature del CE.P.P. compresa la manutenzione straordinaria, ma soprattutto di incassare il canone annuale rivalutato.

Inoltre, come già detto, si sgraverebbe di tutto il lavoro inerente la riscossione delle rette da parte dell'utenza, fermo restando quanto sopra specificato in materia di applicazione fasce ISEE e di morosità. Si ribadisce la necessità, per l'Amministrazione Comunale, di mantenere un ruolo di "controllo" del servizio di ristorazione scolastica e di interfaccia con l'utenza per le motivazioni ampiamente sopra espresse.

PROCEDURA DI GARA

Si premette che per il servizio di ristorazione scolastica non sono attive convenzioni stipulate da CONSIP o da altri soggetti qualificati come centrali di committenza, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 488/1999 e dall'art. 59 della legge n. 388/2000, ad eccezione del servizio buoni pasti che però è da considerarsi sostitutivo al servizio necessario.

La vigente normativa per l'affidamento di contratti pubblici è il D.Lgs. 163 del 12.04.2006 e ss.mm.ii., c.d. "codice dei contratti pubblici"

Come già detto, la concessione, anche di servizi, è normata dall'art. 30 del D.Lgs. 163/2006, con la conseguenza che sono applicabili solo le norme ed i principi ivi richiamati.

Nell'ipotesi di concessione, viene meno la rilevanza che i servizi di ristorazione, anche scolastica, rientrano nell'allegato II B del D.Lgs 163/2006 come "servizi alberghieri e di ristorazione" – categoria 17 – CPC 64, in quanto trattasi appunto di "concessione" e non di "appalto".

In ogni caso si ritiene equo applicare la disciplina relativa alle concessioni di servizi che, come ricordato da una giurisprudenza conforme e dallo stesso disposto normativo, prevede che l'affidamento – in concessione – debba avvenire "nel rispetto dei principi desumibili dal trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi (art. 30, comma 3 D.Lgs. 163/06 – T.A.R. Puglia Bari, sez I, sentenza n 716 del 12.04.2012).

Si ritiene inoltre doveroso rispettare i dettati della normativa comunitaria in materia di forme di pubblicità della procedura di gara che devono essere improntate al criterio di ampia diffusione ed adeguatezza. A tal fine, appare necessario che l'affidamento sia preceduto dalla pubblicazione di avviso e bando sul sito informatico della stazione appaltante, sui siti informatici di cui al D.M. n .20 del 06.04.2001 (relativo solo ai lavori pubblici) e sui quotidiani, non escludendo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e su quella della Unione Europea in quanto trattasi di concessione di consistente rilevanza economica.

Tale procedura sarebbe ottemperante a quanto stabilito dal Ministro per le riforme e l'innovazione che, in data 20.02.2007, ha emanato una direttiva in tema di pubblicità delle attività negoziali, stabilendo, tra l'altro, l'esigenza che ogni affidamento di contratto di lavori, servizi e forniture, nel nostro caso di concessione, di importo superiore a 20.000 Euro sia reso pubblico e consultabile da chiunque.

Il concetto dell'applicazione dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità è stato ribadito dalla AVCP con deliberazione n. 73 del 20.07.2011.

Fermo restando che si sta trattando di una concessione e non di un appalto (differenza sostanziale in quanto la remuneratività del Concessionario è l'incasso diretto da parte degli utenti seppur con le clausole sopra specificate), nell'ottica di maggiori garanzie per l'Amministrazione Comunale, si ritiene utile inserire nel Capitolato alcuni articoli specifici del D.Lgs. 163/06 quali:

- Art. 34 (soggetti a cui possono essere affidati i contratti pubblici)
- Art. 38 (requisiti di ordine generale)
- Art. 39 (requisiti di ordine professionale)
- Art. 41 (capacità economico-finanziaria)
- Art. 42 (capacità tecnica e professionale)
- Art. 43 (norme di garanzia della qualità)
- Art. 49 (avvalimento)
- Art. 54 (procedure per l'individuazione degli offerenti)
- Art. 75 (garanzie a corredo dell'offerta)
- Art. 81 (criteri per la scelta dell'offerta migliore)
- Art. 113 (cauzione definitiva)

Nel caso l'Amministrazione Comunale voglia prevedere l'applicazione dei suddetti articoli, o più o altri, deve farne espresso riferimento nella documentazione di gara (bando, ecc.) citando specificatamente gli articoli del Codice a cui intende fare riferimento.

Certamente si ritiene fondamentale l'inserimento dell'art. 81; l'affidamento in concessione potrebbe essere quindi aggiudicato sia sulla base del canone annuale che del prezzo offerto per il servizio di ristorazione; occorrerà una giusta ponderazione sia dei suddetti elementi che della profilo qualitativo della proposta tecnica presentata.

E' noto infatti che fra le discrezionalità riconosciute all'Amministrazione aggiudicatrice, oltre alla scelta della procedura di gara (procedura ristretta – licitazione – o aperta) vi è anche quanto definito dal citato art. 81 in merito ai punteggi attribuibili all'offerta tecnica ed all'offerta economica e quindi anche l'applicazione o meno di quanto indicato nell'Allegato P del D.P.R. 05.10.2010 n. 207 "Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.Lgs 12.04.2006, n 163, in materia di calcolo dei punteggi tecnici ed economici.

Non in ultima analisi deve essere considerata la durata della concessione del bene; a tal proposito si ritiene che possa essere ipotizzata una durata di anni nove (9).

In tal modo l'Amministrazione Comunale avrebbe la possibilità di mettere in bilancio, per tal periodo, l'introito del canone permettendo al tempo stesso al Concessionario di ammortizzare gli eventuali investimenti migliorativi che lo stesso riterrà di compiere, finalizzati, ad es. alla ottimale produttività del CE.P.P.. al termine della concessione l'intera struttura, gli impianti e le attrezzature rimangono di proprietà del Comune di Pontassieve.

Al fine anche di una opportuna sostenibilità economica per l'impresa aggiudicataria si ritiene di evidenziare nella sottostante tabella un confronto fra l'attuale remunerazione, comprensiva dell'utile di impresa, da cui risulta un costo unitario del pasto attualizzato di €. 5,22 ed una stima con attuali parametri valutativi interni, di oneri aggiuntivi che vengono richiesti con la presente procedura di gara per la concessione. Il canone è stato considerato solo per €. 30.000,00 a compensazione dell'attuale sconto di €. 50.000,00 dovuto all'eliminazione di qualsiasi forma di sponsorizzazione. Divieto che, peraltro, non è previsto nella nuova procedura di gara.

TABELLA ONERI AGGIUNTIVI

	2013	2015	
Attuali trasferimenti per ditta	1.748.700,00		
CANONE (-) SCONTO ATTUALE		30.000,00	
totale	1.748.700,00	30.000,00	
STIMA COSTI PER RISCOSSIONE			
Spese postell		15.500,00	
Q.P. annuale Software/ acquisto manutenzione e gestione		23.000,00	
Personale(quantificazione onere annuale)		15.094,00	
totale		53.594,00	
STIMA MANUTENZIONE STRAORDINARIA ANNUALE		40.000,00	
INSOLUTI		48.000,00	
totale	1.748.700,00	171.594,00	
numero dei pasti	335000	335000	
totale costo pasto	5,22	0,51	tot 5,73

Come si può rilevare, gli oneri aggiuntivi, non comprensivi di utile, sembrano valere €. 0,51 a pasto facendo lievitare l'attuale costo unitario da €.5,22 a €. 5,73.

Tuttavia, a fronte di tali nuovi oneri, possiamo considerare quali nuovi elementi di vantaggio per l'impresa sia la stabilità della fornitura per un periodo consistente di tempo che la possibilità di produrre un extraflusso di oltre 1000 pasti giornalieri, nonostante un bacino di utenza non eccessivamente promettente, in una situazione di mercato che appare stabile. Inoltre, sono stati individuati alcuni bandi per affidamento in concessione del servizio con prezzo a base d'asta leggermente inferiore a quello da noi previsto, ma si tratta in qualche caso di bandi di qualche anno più vecchi o, comunque, con condizioni non adeguatamente confrontabili. Pertanto, si può ritenere congruo quale prezzo unitario del pasto a base d'asta quello attuale arrotondato per difetto a €. 5,20. Analoghe considerazioni possono essere svolte per i pasti per gli utenti del servizio sociale e per quelli per gli asili per i quali l'arrotondamento per difetto è stato anche più consistente in ragione della loro marginalità rispetto alla fornitura principale.

In sintesi, si ritiene di specificare che tale affidamento in concessione della durata di nove (9) anni consisterà nell'utilizzo più ampio della struttura in cambio di un canone a base d'asta di €. 80.000 annui (con offerta in aumento), rivalutabile al 75% dell'indice ISTAT e nella gestione anche della contribuzione di parte della quasi totalità dell'utenza secondo il meccanismo tariffario deciso dalle tre AA.CC. titolari del servizio associato, con l'individuazione di un costo a base d'asta di € 5,20 per la refezione scolastica, di €. 5,00 per l'Assistenza domiciliare anziani e di €. 3,10 per gli Asili Nido con offerta in diminuzione, con la manutenzione ordinaria e straordinaria della struttura di produzione pasti a carico dell'impresa aggiudicataria.

Con le caratteristiche richiamate in precedenza i principali elementi di novità che contraddistinguono la modalità di selezione pubblica per la concessione sono riassumibili come segue:

- Sotto il profilo della prevenzione delle criticità

- La possibilità di ridurre sensibilmente numero e costi di dipendenti comunali impiegati nel presidio di interfaccia rispetto al concessionario, all'utenza e nella gestione del bilancio associato, a fronte dei limiti stringenti che la normativa pone rispetto alla spesa per il personale ed alla possibilità di rinnovo dello stesso.
- L'affrancamento per la rilevazione, comunicazione e riepilogo delle presenze dall'attuale utilizzo del personale ATA (custodi) interessato da vincoli analoghi a quelli del personale comunale. Inoltre, poiché tali competenze non sono dovute contrattualmente, esse devono essere ricontrattate annualmente con i dirigenti scolastici con evidenti limiti di responsabilità e di qualità. Infine, comportando l'attuale sistema la trasmissione di oltre un centinaio di documenti via fax al giorno configge progressivamente con la normativa sulla dematerializzazione. Quindi, la cessazione dell'utilizzo del personale ATA per mansioni extracontrattuali dovrebbe migliorare le relazioni con il mondo della scuola consentendo ai dirigenti scolastici il recupero di q.p. della disponibilità di tale personale per compiti più propriamente di "istituto".
- L'affrancamento da oneri di manutenzione straordinaria delle strutture ed impianti (oltre a quella ordinaria di produzione), di adeguamento del sistema informatizzato e dalla relativa manutenzione, nonché di uso dei fax, non ben quantificabili nel tempo, ma evidenti e progressivi. Inoltre al termine del contratto la proprietà di strutture, impianti, attrezzature e programma gestionale della contribuzione dell'utenza rimangono di proprietà comunale.

- Sotto il profilo del valore aggiunto

- L'eliminazione degli oneri passivi per il c.d. "insoluto" a fronte dell'equivalente attribuzione del rischio d'impresa a carico del concessionario che, comunque, dovrà gestirlo secondo gli indirizzi dell'AA.CC. associate .
- La definizione di un costo pasto unitario a base d'asta per la refezione scolastica (comprensivo di prenotazione, produzione, trasporto, sporzionamento, fatturazione e riscossione) di €. 5,20 e di €. 5,00 per i pasti anziani (senza sporzionamento), nonché di €. 3,10 per gli asili nido (senza sporzionamento). Costi leggermente inferiori ai costi attuali e con offerta in diminuzione, stabili per l'intero arco dei nove anni , ancorché rivalutabili secondo l'indice ISTAT.
- La definizione di un canone annuo a base d'asta di €.80.000,00 con offerta in aumento rivalutabile al 75% dell'indice ISTAT.
- La diminuzione, ulteriormente migliorabile a seguito dell'esito della selezione, sia del costo unitario del pasto (da €. 5,935 del 2013 ad €. 5,080 del 2015 per un risparmio annuale valutabile in €. 286.425,00), a parità di produzione attuale, che dell'onere a carico dei bilanci comunali (da €. 2,24 a €.1,50 per un risparmio annuale valutabile in €. 217.750,00)
- La possibilità di affidare allo stesso concessionario a prezzi stabili rivalutabili ISTAT, altri servizi collegati, ancorché di entità minoritaria quali: pasti per anziani del servizio di assistenza domiciliare (SAAS) e pasti per asili nido. Anche tale elemento comporta evidenti economie di scala e risparmi da parte delle Amministrazioni associate rispetto allo svolgimento nel tempo di svariate gare.

Per un maggior approfondimento si ritiene di allegare l'elaborazione dello sviluppo per l'intero quindicennio del quadro di oneri da sostenere per il servizio di refezione scolastica associato nel CE.P.P. e di quelli sostenibili da ciascuna delle tre AA.CC. per i servizi aggiuntivi e collegati ai quali è attualmente interessata (al netto di IVA).

A seguito, per una migliore valutazione dei principali cambiamenti che comporta il passaggio da affidamento di una parte della gestione a concessione del solo servizio associato per la refezione scolastica, vengono proposte la previsione del bilancio CE.P.P. 2013 interamente con il sistema attuale, del bilancio 2014 (misto fra affidamento per i primi 6 mesi e concessione per gli ultimi 4 mesi) e del bilancio 2015 (interamente a concessione) per consentire un opportuno confronto . Ovviamente, le proiezioni e simulazioni per il periodo SETT.-DIC. 2014 e per l'anno 2015, sono sviluppate con le attuali coordinate riferite al n° di utenti, al sistema tariffario, al costo pasto e canone a base d'asta rivalutabili secondo un'ipotesi di evoluzione ISTAT dell'1,5 % , ed in costanza degli attuali accordi bilaterali con comuni extra CE.P.P..