



## CITTA' DI LAVELLO

Provincia di Potenza

Settore I Affari generali

*Sito web:* [www.comune.lavello.pz.it](http://www.comune.lavello.pz.it) *e-mail:* [info@comune.lavello.pz.it](mailto:info@comune.lavello.pz.it)

*Pec:* [info@pec.comune.lavello.pz.it](mailto:info@pec.comune.lavello.pz.it)

*097280228*

C.A.P. 85024 - C.F.: 85000470766 – P.IVA: 00789800760

Prot.n.0025119

Al Consiglio comunale  
SEDE

**OGGETTO: Relazione sul riaffidamento del servizio di refezione scolastica all'ASTEA Multiservizi s.r.l. fino alla chiusura dell'a.s. 2022/2023**

### RIFERIMENTI NORMATIVI

L'art. 34 del D.L. n. 179 del 18/10/2012, recante "Ulteriori *misure urgenti per la crescita del Paese*" (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n.194 - In vigore dal 20 ottobre 2012 - convertito con modifiche con legge 17 dicembre 2012, n. 221) prevede che:

*"Comma 20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di **garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento**, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito Internet dell'ente affidante, che **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**".*

L'art.192 comma 2 del d.lgs.n.50/2016 dispone, inoltre, che prima di affidare in house un contratto di servizio reperibile sul mercato le stazioni appaltanti hanno l'onere di valutare la congruità economica dell'offerta avanzata dalla società in house. Tale valutazione di congruità è svolta "avuto riguardo all'oggetto ed al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impegno delle risorse pubbliche".

La presente RELAZIONE, redatta ai sensi della succitata normativa è, pertanto, finalizzata a valutare la permanenza delle condizioni di convenienza per la prosecuzione dell'affidamento all'ASTEA Multiservizi s.r.l. del servizio di refezione scolastica fino al termine dell'anno scolastico in corso.

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

Il Comune di Lavello garantisce, ormai da diversi anni, il servizio di refezione scolastica in favore delle Scuole dell'Infanzia, Primaria e Secondaria di I grado, presenti sul territorio comunale.

Il servizio comprende la fornitura, la preparazione, il trasporto, la distribuzione e lo scodellamento

del pasto ad alunni e personale scolastico avente diritto alla mensa, nonché la predisposizione e la successiva pulizia dei locali in cui si consumano i pasti.

La preparazione dei pasti avviene nei centri cottura dei plessi scolastici di S. Anna e P.zza Matteotti, locali di proprietà del Comune e dati in comodato al gestore.

Il servizio, da diversi anni, è stato affidato alla società ASTEA Multiservizi s.r.l., società di capitali costituita ed interamente posseduta dal medesimo comune di Lavello.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico essi si sostanziano nei requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al gestore 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, assicurando che i servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio (universalità), indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile dei servizi medesimi.

La refezione scolastica costituisce un servizio pubblico locale strettamente connesso con il diritto allo studio, pertanto, deve essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso a tutti gli utenti a prezzi sostenibili dalle famiglie.

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche, ad integrazione delle tariffe applicate agli utenti, poiché, in assenza di tali condizioni, il servizio non sarebbe contendibile sul mercato.

L'Ente ha, pertanto, stabilito una propria contribuzione, a parziale copertura del costo del servizio.

A partire dall'anno 2019/2020, nell'ambito dell'affidamento ad ASTEA Multiservizi s.r.l del servizio di refezione scolastica, si è provveduto ad estendere il contratto, relativamente alla fornitura dei pasti, anche all'asilo nido comunale, con un onere a carico del Comune di € 22.000,00, da liquidare in 11 rate mensili uguali pari ad € 2.000,00, determinata sulla base della spesa storica sostenuta dal Comune e relativa ad un numero massimo di utenti pari a 24:

- spesa annuale per il personale € 15.000,00 (oneri compresi)
- spesa annuale per generi alimentari € 7.000,00 circa (iva compresa).

Con deliberazione di C.C. n. 52 del 29.12.2020 sono state espresse, quali linee di indirizzo generali, quelle di affidare all'Astea Multiservizi srl, per il biennio 2021/2022, i seguenti servizi pubblici locali:

- servizio di manutenzione ordinaria del patrimonio edilizio comunale, delle strade comunali urbane ed extraurbane ed interventi di protezione civile;
- servizio di manutenzione cimitero (comprendente apertura, chiusura, svuotamento cestini, pulizia viali e servizi igienici)
- servizio di manutenzione e gestione verde pubblico;
- servizi ambientali e di igiene urbana
- per tutto il periodo dell'emergenza sanitaria e su richiesta dell'Ente l'attivazione del servizio per la gestione dei rifiuti urbani durante l'emergenza da Covid 19;
- prosecuzione del servizio di refezione scolastica fino alla chiusura dell'a.s. 2020/2021.

Con successiva Deliberazione n.40 del 29.07.2021 il Consiglio comunale ha stabilito di riaffidare all'ASTEA Multiservizi srl, il servizio pubblico locale di refezione scolastica e di preparazione pasti presso l'asilo nido per tutto l'a.s. 2021/2022.

Con l'anzidetta D.C.C. n.40/2021 è stata approvata la relazione del Responsabile del Settore II che ha determinato in euro 5,11/pasto, oltre Iva al 4%, il corrispettivo da riconoscere all'Astea Multiservizi srl per l'a.s. 2021/2022. Nella succitata relazione è stata evidenziata la congruità del predetto corrispettivo, poiché ricompreso nella media di quelli praticati dai Comuni limitrofi.

Con successiva deliberazione di C.C. n. 37 del 28.07.2022 sono state espresse, quali linee di indirizzo generali, in vista dall'avvio del nuovo anno scolastico 2022/2023, quelle di prorogare l'affidamento del servizio pubblico locale di refezione scolastica e di preparazione pasti presso l'asilo nido comunale in favore della società comunale Astea Multiservizi srl fino al 22.12.2022 (ultimo giorno di erogazione del servizio prima della sospensione delle attività didattiche).

La prosecuzione del servizio è stata autorizzata nell'ottica di uniformare la durata dell'affidamento alla scadenza già prevista per gli altri servizi affidati all'Astea Multiservizi s.r.l. in modo da valutare, nel frattempo, l'eventualità di avvalersi di modelli gestionali alternativi, quali il ricorso al libero mercato.

Nel periodo della proroga dell'affidamento l'ufficio comunale preposto avrebbe dovuto approfondire gli aspetti e le condizioni economiche per un'eventuale appalto del servizio all'esterno.

Nel frattempo, però, sono intervenute alcune variabili che hanno inciso, in maniera considerevole, su parte dei costi del servizio di refezione e che, non consentono, al momento, di elaborare una previsione certa dei costi da porre a base di gara, in quanto è necessario disporre di un maggiore arco temporale di riferimento per una stima corretta.

Nello specifico i costi devono essere riattualizzati alla luce dell'incremento dei costi energetici che, di fatto, si sono riverberati anche sui costi delle materie prime ed in particolare nel settore dei prodotti alimentari. In particolare, a partire dal mese di ottobre 2022 si è registrato un incremento dell'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività con un'accelerazione dei prezzi dei beni alimentari, la cui variazione, rispetto all'anno precedente, ammonta all'11.5 %.

Diversi Comuni, in seguito ai significativi aumenti nel costo di tutte le materie prime, compresi i generi alimentari, hanno dovuto procedere agli adeguamenti in favore delle ditte appaltatrici del servizio, considerati i maggiori oneri rispetto alle condizioni iniziali.

Anche l'Astea Multiservizi, srl in vista del riaffidamento del servizio di refezione scolastica fino alla conclusione dell'a.s. 2022/2023, con nota acquisita al prot.gen.n.24954 del 15.12.2022, ha rappresentato che l'incidenza dell'incremento di costo delle materie prime, rispetto al totale costo per pasto, subirà un aumento stimabile nel 20% che si traduce, in valore assoluto, in euro 0.76/pasto.

### **MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA E SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO**

Secondo il quadro normativo in essere le modalità di organizzazione dei servizi pubblici sono le seguenti:

- il ricorso al mercato,
- partenariato pubblico-privato istituzionalizzato;
- l'affidamento in house.

La prosecuzione dell'affidamento in house fino al termine dell'anno scolastico 2022/2023 consentirà l'affidamento diretto, senza gara, ad un soggetto solo formalmente e non sostanzialmente, diverso dall'Ente affidante

Ciò è consentito in presenza di tre condizioni:

- a) totale partecipazione pubblica;
- b) oltre l'80 % del fatturato riferito allo svolgimento dei compiti affidati dall'Ente pubblico ( art.16 del T.U.S.P.);
- c) controllo sulla società affidataria analogo a quello che l'Ente esercita sui propri servizi.

L'ASTEA Multiservizi srl ha tutti i requisiti richiesti dalla succitata normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione dei servizi "in house" e, nello specifico :

- a) è una società di capitali costituita e posseduta interamente dal comune di Lavello allo scopo di gestire per il suo tramite un complesso di servizi strumentali, di interesse del Comune medesimo;
- b) espleta servizi esclusivamente nell'interesse del Comune di Lavello; con D.C.C. n.38 del 28.07.2017 si è provveduto ad adeguare lo Statuto di Astea alle disposizioni di cui al succitato Testo Unico in materia di Società Partecipate ed in particolare all'art. 16 relativo all'obbligo di fatturato, oltre l'80%, riferito allo svolgimento dei compiti affidati dall'Ente pubblico;
- c) sulla stessa il Comune esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. A tal proposito si deve osservare che il Comune di Lavello, con deliberazione di C.C.n.29 del 17.07.2014 si è dotato di un regolamento per l'esercizio del controllo analogo che detta precise azioni finalizzate a programmare e controllare l'operato di ASTEA.

Ai fini del succitato controllo e per i rapporti con la società partecipata è stato istituito "L'ufficio per il controllo analogo" composto dal Segretario generale, dal Responsabile dei Servizi finanziari, dal Responsabile dei Servizi istituzionali e dai Responsabili dei Servizi affidati all'ASTEA.

## **MOTIVAZIONI DELLA CONVENIENZA DELL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI REFEZIONE SCOLASTICA IN HOUSE**

Rimangono confermate le motivazioni della convenienza economica di tale modello gestionale, già riportate nella D.C.C. n.40/2021 e nella D.C.C. n.37/2022.

La prosecuzione del servizio di refezione scolastica, attraverso il modello della società in house, consentirà al Comune di Lavello di svolgere sia le funzioni d'indirizzo, programmazione e controllo del servizio che di partecipare concretamente alla "gestione" dello stesso, secondo le effettive esigenze manifestate dalle comunità locali di riferimento.

Si è quindi in presenza di un modello che si pone in alternativa a modelli gestionali in cui le scelte gestionali sono demandate ad un soggetto imprenditoriale privato, che ha ricevuto l'affidamento del servizio con gara o che rappresenta il partner industriale di una società mista pubblico-privata.

Il modello in house è in grado di coniugare insieme:

- il perseguimento degli interessi della comunità locale senza che a questo venga **anteposta la logica del profitto**;

- un approccio, comunque, imprenditoriale necessario per garantire un livello qualitativo elevato ed il perseguimento di obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza, tipici di una gestione imprenditoriale. L'affidamento all'ASTEA MULTISERVIZI S.R.L. del servizio di refezione scolastica è motivato, oltre che dalla compatibilità con i principi dell'ordinamento europeo e dell'ordinamento interno, dalla sussistenza delle seguenti ragioni:

- convenienza economica;

- convenienza in termini di efficacia nella gestione del servizio.

### **Convenienza economica**

L'attività dell'ASTEA è svolta nell'interesse degli Ente locale socio, secondo principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale.

Il fine di ASTEA MULTISERVIZI S.R.L. è quello di gestire il Servizio di refezione scolastica con standard qualitativi elevati nell'interesse della comunità locale di riferimento.

La società comunale, pur garantendo i requisiti di imprenditorialità, persegue principalmente l'obiettivo del raggiungimento e del mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione, obiettivo espressamente previsto nello Statuto di Astea.

Tale approccio consente di creare un sistema efficiente, in cui le risorse derivanti dall'introito dei corrispettivi pagati dall'Ente locale sono tutti destinati all'erogazione di un servizio efficace e di livello qualitativo elevato, non essendo obiettivo prioritario il conseguimento degli utili.

Tra le motivazioni economiche da considerare si rappresenta, inoltre, che l'Astea Multiservizi s.r.l.

risulta soggetto attuatore di alcuni progetti afferenti al Programma nazionale Reddito di Cittadinanza ed al programma Reddito Minimo di Inserimento (RMI) che prevedono l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati in progetti di utilità sociale e, conseguentemente, può contare sull'ausilio di alcuni beneficiari delle ridette misure, con indubbie ricadute, non solo in termini di potenziamento del servizio, ma anche sul piano sociale, favorendosi, in tal modo, il raggiungimento dell'obiettivo dei precitati programmi, vale a dire l'inclusione sociale e lavorativa di soggetti svantaggiati sul piano economico-sociale, ma comunque idonei all'espletamento delle attività.

Come già sopra meglio specificato la gestione del servizio viene coperta, in parte con risorse a carico del bilancio comunale, in parte dai trasferimenti e dal pagamento delle tariffe.

Il corrispettivo che sarà applicato all'Astea Multiservizi srl a partire dal mese di gennaio 2023 passa, quindi, da euro 5,11/pasto ad euro 5,87/pasto, oltre Iva al 4%.

Come sopra precisato, l'incremento del costo è conseguenza diretta dell'incremento generalizzato dei prezzi delle materie prime e dei beni alimentari.

Il nuovo costo del pasto risulta ragionevole e congruo dovendo essere riattualizzato alla luce degli indiscussi aumenti generalizzati.

Applicando il precitato corrispettivo al numero di pasti presumibili per il periodo gennaio/giugno, elaborati sulla base dei dati di quest'anno e tenendo conto delle presumibili entrate calcolate sempre sulla scorta delle entrate accertate per l'anno 2022 si determina quanto segue :

Costo gennaio/giugno	Entrate da tariffe periodo gennaio/giugno	Contribuzione a carico dell'Ente	Percentuale di copertura
187.840,00 (5,87/pasto x 32.000 pasti) + Iva al 4% / 7.513,60 = 195.353,60	117.760,00 (pari a 2/3 dell'accertamento 2022 di euro 176.640,00)	37.593,60	80.75%
	Entrate da trasferimenti periodo gennaio/giugno		
	40.000,00 (2/3 della presumibile entrata annua da trasferimento statale e regionale)		

Lo stesso incremento di costo (20%) deve essere applicato al corrispettivo mensile per il servizio di preparazione pasti per l'asilo nido comunale che passa da euro 2.000,00 (Iva compresa) ad euro 2.400,00 (Iva compresa), con ricadute non significative sul complesso dei costi generalizzati del servizio. Tale adeguamento si rende necessario anche alla luce dell'incremento dei pasti da somministrare agli utenti in conseguenza dell'incremento dei posti (da n.24 a n.32), in attuazione agli indirizzi espressi dal Consiglio comunale con la recente D.C.C. n.63 del 28.11.2022 che ha tenuto conto dell'opportunità di avvalersi dei finanziamenti nell'ambito del Fondo di Solidarietà Comunale (FCS) vincolati al potenziamento ed all'attivazione del servizio per utenti aggiuntivi. In tal caso le previsioni esatte in termini di percentuale di copertura del servizio non potranno che essere definite in sede di approvazione delle tariffe da allegare al bilancio.

#### **Convenienza in termini di efficacia ed efficienza nella gestione del servizio.**

L'ASTEA MULTISERVIZI s.r.l. si è dotata, ormai da diversi anni, di una propria Carta del Servizio di refezione scolastica, pubblicata sul sito della società, che descrive i principi fondamentali, le informazioni più rilevanti e le garanzie offerte agli utenti.

Il servizio di refezione viene monitorato costantemente dal Comune anche attraverso metodologie di analisi della soddisfazione degli utenti.

Periodicamente vengono effettuati sopralluoghi nei refettori dagli uffici comunali, durante i quali sono stati somministrati alcuni questionari di gradimento alle classi campione.

Le schede prevedono, preliminarmente, la verifica sul rispetto della tabella dietetica e, nel corso di ogni sopralluogo, è stata sempre riscontrata la corrispondenza tra il menù del giorno e quello indicato nella predetta tabella.

Sono stati, poi, osservati i tempi di distribuzione del pasto, vale a dire il tempo trascorso dall'arrivo alla distribuzione, prendendo come riferimento alcuni intervalli.

Il rispetto delle norme igienico-sanitarie è assicurato dal programma di campionamenti delle derrate alimentari che vengono sottoposte ad analisi microscopiche e microbiologiche in autocontrollo sia nelle fasi della produzione che della somministrazione, mediante incarico a professionisti e/o imprese specializzate.

### **PROPOSTA DI RIAFFIDAMENTO**

Si ritiene opportuno che il servizio di refezione scolastica presso le scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado, nonché quello di refezione presso l'asilo nido comunale, per tutto quanto innanzi indicato, continui con la società comunale Astea Multiservizi s.r.l. fino alla chiusura dell' a.s. 2022/2023.

La prosecuzione del servizio consentirà di disporre di un maggiore arco temporale di riferimento per la stima dei costi in vista dell'eventuale ricorso al libero mercato, tenendo conto dell'abnorme andamento dei prezzi al consumo, della conseguente accelerazione dei prezzi dei beni alimentari per l'intera collettività e delle conseguenti ripercussioni in termini di ridefinizione dei corrispettivi da porre a base di gara.

**Lavello, 19.12.2022**

**f.to Il Responsabile del Settore  
dott.ssa Giuseppina Di Vittorio**