

COMUNE DI ANDRIA

Procedura aperta per l'affidamento in concessione quinquennale della gestione del servizio di refezione scolastica del Comune di Andria

RELAZIONE AL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO (PEF) PREVISIONALE DI MASSIMA

13 Aprile 2026
Vers. 1.05

COMUNE DI ANDRIA Protocollo Generale della Citta' di Andria	U
	COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE Protocollo N.0045388/2026 del 13/04/2026 Firmatario: ISABELLA CHICCO, Rosa Di Palma

PREMESSA

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.

La Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, lascia liberi gli Stati membri di decidere le modalità organizzative della prestazione dei servizi di interesse economico generale. L'art. 14 del D.Lgs. 201/2022 asserisce che:

“Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al D.Lgs. 267/2000.”

All'art. 15 del D.Lgs. 201/2022, rubricato “Affidamento mediante procedura a evidenza pubblica” è, peraltro stabilito che:

“Gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore.”

Fra le motivazioni più rilevanti per le quali per l'Amministrazione Comunale non è conveniente la **gestione diretta** del servizio di refezione scolastica sono da attenzionare le voci più significative di seguito sintetizzate nella TABELLA COSTI DIRETTI che l'Amministrazione dovrebbe sostenere con assunzione totale degli oneri, dei rischi e dei costi ridondanti ingiustificati:

Voce di costo	Svantaggio della gestione diretta
1. costo e orario di lavoro del personale operativo (cucina, trasporto e somministrazione pasti)	<ul style="list-style-type: none">• Chiusura del servizio per 20 settimane (52 – 32 necessarie) come riportato nel paragrafo 3.PIANO ECONOMICO FINANZIARIO della presente relazione, voce di costo “<i>personale di cucina:...</i>”.• Assunzione di personale operativo a tempo indeterminato, con contratto di lavoro di pubblico dipendente il cui costo orario e il cui orario di servizio è superiore al fabbisogno della refezione.• costi di formazione del personale• divieto dell'ente pubblico di beneficiare di sgravi fiscali• situazione finanziaria dell'ente soggetto ai vincoli di assunzione del personale

	e di incremento di spesa del personale
2. competenze e know how del personale direttivo specializzato (dietista, direttore del centro cottura, direttore amministrativo, direttore acquisti, responsabile della qualità, ecc...)	<ul style="list-style-type: none"> • Chiusura del servizio per 20 settimane (52 – 32 necessarie) come riportato nel paragrafo 3.PIANO ECONOMICO FINANZIARIO della presente relazione, voce di costo <i>“personale di coordinamento tecnico:...”</i>. • Assunzione di personale direttivo specializzato a tempo indeterminato, con contratto di lavoro di pubblico dipendente il cui costo orario e il cui orario di servizio è superiore al fabbisogno della refezione. • costi di formazione del personale • divieto dell’ente pubblico di beneficiare di sgravi fiscali • situazione finanziaria dell’ente soggetto ai vincoli di assunzione del personale e di incremento di spesa del personale • assenza di economie di scala per il reimpiego di personale direttivo, specializzato in refezione scolastica
3. rischi di perdita economica	<ul style="list-style-type: none"> • In caso di minore richiesta di pasti, incidenza sproporzionata dei costi fissi sulla spesa complessiva • in caso di chiusura delle scuole e sospensione della refezione scolastica per eventi straordinari e imprevedibili (ad esempio chiusura per COVID, ecc...), accollo della spesa collegata ai costi fissi in assenza di entrate. Costi fissi stimati giornalieri pari a € 11.289,83 per il primo anno (ottenuti dall’abbattimento della percentuale di utile sui ricavi giornalieri, stimata del 3%, come riportato nel paragrafo 3.PIANO ECONOMICO FINANZIARIO della presente relazione)
4. assenza di economie di scala	<ul style="list-style-type: none"> • L’ente pubblico non può erogare lo stesso servizio ad altri enti, in assenza di convenzioni ex art. 30 del dlgs 267/2000, pertanto non è nelle condizioni di poter razionalizzare le spese, ottimizzando i costi inerenti <i>le competenze e know how del personale direttivo specializzato, nonché dei mezzi e del centro cottura</i>, non potendoli spalmare su un maggior numero di utenza relativi ad altri enti
5. rischi igienico-sanitari con ricadute sul bilancio comunale per risarcimento danni	<ul style="list-style-type: none"> • Accollo dell’intero ammontare di costi ulteriori per il rispetto dei requisiti igienico – sanitari del centro cottura e dell’intera filiera di approvvigionamento delle derrate alimentari, stoccaggio, produzione dei pasti e relativo trasporto, nonché degli oneri derivanti da eventuali incidenti per intossicazione, patologie insorgenti o decessi dovuti a cause collegabili a problemi igienico-sanitari inerenti i pasti somministrati
6. costi sulla sicurezza dlgs 81/2008	<ul style="list-style-type: none"> • Accollo di costi ulteriori per garantire la sicurezza sul lavoro presso il centro cottura e tutte le scuole • necessità di ulteriore personale specializzato nella sicurezza
7. costo e orario di lavoro del personale amministrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento delle unità di personale amministrativo da assumere a tempo indeterminato, e del relativo costo per le attività di gestione degli utenti, dei fornitori del magazzino e della contabilità, come riportato nel paragrafo 3.PIANO ECONOMICO FINANZIARIO della presente relazione, voce di costo <i>“personale amministrativo:...”</i>.
8. Centro cottura e mezzi di trasporto	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del costo per la gestione di un nuovo immobile da attrezzare a CENTRO COTTURA, • incremento del costo per l’acquisto dei mezzi di trasporto

Esclusa, pertanto, la gestione diretta del servizio, per le motivazioni sopra riportate, si fa rilevare che l'affidamento **in concessione** del servizio ha avuto inizio con la gestione commissariale del 2019, approvato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 11 dell'11.09.2019 con i poteri del Consiglio Comunale, avente ad oggetto: "*Affidamento della gestione del servizio di refezione scolastica per la durata di cinque anni scolastici a partire dall'a.s. 2019/2020: INDIRIZZI*", in cui veniva deliberato, in virtù dell'art. 42 del D. Lgs. n. 267/2000 in materia di competenze del Consiglio Comunale relativamente ai servizi pubblici, l'affidamento in concessione ai sensi del D. Lgs. n. 50/2016 della gestione del servizio di refezione scolastica alle scuole statali dell'infanzia e primarie con classi a tempo pieno e all'Asilo Nido Comunale, per la durata di cinque anni scolastici a partire dall'a.s. 2019/2020.

La **differenziazione tra affidamento in appalto e affidamento in concessione** è espressamente disciplinata dal Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 36/2023), che ha sostituito il precedente D.Lgs. n. 50/2016, armonizzando la normativa nazionale con le direttive europee in materia (Direttiva 2014/23/UE sulle concessioni e Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici).

La chiave di volta della distinzione tra appalto e concessione risiede dunque nella **ripartizione del rischio operativo e nella modalità di remunerazione dell'operatore economico** .

DISAMINA RISCHIO OPERATIVO

Appalto:

Il rischio operativo è a carico dell'amministrazione, che garantisce il pagamento del prezzo, indipendentemente dall'uso o dalla redditività dell'opera o del servizio. L'operatore economico assume rischi tecnici, ma non economici.

Concessione:

Il rischio operativo è in capo al concessionario. Questo implica che il concessionario si assume il rischio legato alla domanda e/o all'offerta, ovvero la possibilità che il ricavato dallo sfruttamento del servizio non copra i costi sostenuti.

In sintesi, mentre **nell' Appalto** l'Amministrazione esercita un controllo diretto e puntuale sull'esecuzione del contratto, dettando le modalità operative, tecniche ed economiche, **nella Concessione** l'Amministrazione conserva un potere di indirizzo e vigilanza, ma non un controllo operativo diretto sulla gestione, con notevole risparmio sulle voci di costo: amministrativo, contabile e gestionale relativi all'intero processo di erogazione del servizio, puntualmente evidenziate nella TABELLA COSTI DIRETTI sopra riportata.

La finalità del PEF è, quindi, quello di presentare un'analisi economico-finanziaria sulla sostenibilità dell'operazione di Concessione.

Il modello di gestione e le relative ipotesi di sviluppo presentate nel PEF, non sono vincolanti per gli operatori economici partecipanti alla procedura di gara, rappresentando questo documento, una simulazione atta a valutarne l' Equilibrio Economico Finanziario .

Il PEF previsionale di massima, a dimostrazione della sostenibilità economico- finanziaria del servizio, deve intendersi indicativo e non vincolante ai fini dell'offerta. Infatti ciascuna Ditta offerente dovrà procedere alla valutazione soggettiva dei costi e dei ricavi, con particolare riferimento alla propria organizzazione, alle proprie economie di scala, alle risorse a disposizione e agli investimenti che intenderà porre in essere a garanzia del buon andamento del servizio nel quinquennio di riferimento, con particolare attenzione al rischio d'impresa: rischio operativo, rischio che si concentra principalmente sulla fluttuazione della domanda dei servizi di che trattasi essenzialmente legata alle iscrizioni scolastiche/utenza potenziale, sull'andamento del costo di mercato delle derrate alimentari, al costo del lavoro e sul ritorno degli investimenti a carico del Concessionario, nonché sulla presa in carico dei ritardi nei pagamenti da parte

degli utenti. Tutti questi sono rischi esclusivamente a carico del concessionario non oggetto di valutazione nella costruzione del piano economico finanziario.

L'**Equilibrio Economico Finanziario** è come di seguito definito all'art. 177 comma 5 del D.Lgs 36/2023: *L'assetto di interessi dedotto nel contratto di concessione deve garantire la conservazione dell'equilibrio economico-finanziario, intendendosi per tale la contemporanea presenza delle condizioni di **convenienza economica e sostenibilità finanziaria**. L'equilibrio economico-finanziario sussiste quando i ricavi attesi del progetto sono in grado di coprire i costi operativi e i costi di investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e di remunerare il capitale di rischio.*

- per **convenienza economica** si intende la capacità del progetto di generare ricavi che nell'arco dell'efficacia del contratto, siano *almeno* in grado di coprire tutti i costi. *(Un'offerta con un utile pari a 0 può essere qualificata come offerta anormalmente bassa, ai sensi dell'articolo 69 della Dir. n. 2014/24/UE e pertanto, ove un'amministrazione aggiudicatrice si trovi di fronte ad un'offerta simile, dovrà chiedere al proponente spiegazioni in merito all'importo dell'offerta stessa e valutare l'affidabilità della proposta, consentendo così al concorrente di dimostrare che, nonostante sia previsto un utile pari a 0, l'offerta in questione non vada ad incidere sulla corretta esecuzione dell'appalto, non essendovi quindi l'esclusione automatica, ma un'analisi soggetta a verifica. Consiglio di Stato, sentenza n. 6663/2022.)*
- per **sostenibilità finanziaria** si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso sia dei mezzi di terzi utilizzati nell'operazione, che a remunerare gli investitori.

INDICE

- 1 - Introduzione
- 2 - Assunzioni del Piano, contesto di riferimento e modalità di affidamento prescelta
- 3 - Piano Economico Finanziario
 - A - Quantificazione dei Ricavi di Gestione
 - B - Quantificazione dei Costi di Gestione
- 4 - Fiscalità
- 5 - Sintesi dei costi e dei ricavi
- 6 - Analisi finanziaria
- 7 - Piano Economico Finanziario dei Concorrenti
- 8 - Conclusioni

1 - INTRODUZIONE

Il presente documento costituisce la *Relazione* al Piano Economico Finanziario previsionale di massima (di seguito anche semplicemente *PEF*) relativo alla Procedura aperta per l'affidamento in concessione della gestione del servizio di refezione scolastica del Comune di Andria.

La *Relazione* ed il relativo PEF, costituiscono la base per le offerte dei concorrenti del Bando di gara inerente alla *Concessione*, che il Comune di Andria intende pubblicare.

Ove non diversamente specificato i valori riportati nel presente documento si intendono al netto dell'imposta sul valore aggiunto.

Il **Piano Economico Finanziario** nelle Concessioni e nei Project Financing rappresenta lo sviluppo numerico dei dati di Progetto nel corso della durata contrattuale ed indica la capacità dell'iniziativa di sostenere con le risorse generate, le uscite previste.

Pertanto, nel corso della gestione l'Operatore Economico trae prevalentemente dai ricavi del proprio Servizio le fonti per garantire **la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria** del Servizio.

Il PEF è quindi, il documento in cui si sintetizzano le valutazioni relative all'*Equilibrio Economico-Finanziario* del progetto.

Il progetto di Concessione in analisi contempla la possibilità che l'O.E. effettui anche degli investimenti strumentali al servizio e che, pertanto, ad integrazione delle eventuali voci di ammortamento, con ricaduta quinquennale consequenziali, il *PEF* dovrà evidenziare che i flussi in entrata generati dalla gestione, siano in grado di coprire tutte le connesse uscite, comprese le eventuali quote di ammortamento per ciascuna annualità del quinquennio, nonché dimostrare il conseguimento di un utile per il Concessionario, ovvero dimostrare la sussistenza dell'*Equilibrio Economico e Finanziario*.

Il <<Decreto della Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica n. 639 del 31 agosto 2023, recante "Regolazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica: adozione di atti di competenza in attuazione dell'art. 8 del D. lgs. n. 201 del 2022">> del 25/09/2023 indica i <<**Principali Indicatori**>> che possono essere presi in considerazione ai fini della valutazione dell'*Equilibrio Economico Finanziario* di un PEF.

<https://www.mimit.gov.it/it/normativa/decreti-direttoriali/decreto-direttoriale-31-agosto-2023-linee-guida-e-indici-di-qualita-per-la-regolamentazione-dei-servizi-pubblici-locali-non-a-rete>

Nel *PEF* sono tra l'altro stati computati ed evidenziati i seguenti **Principali Indicatori** :

Coefficiente di adeguamento ISTAT periodo gen2025-gen2026 pari a 1,008 applicato alle voci di costo - Acquisto Prodotti Alimentari, Costi per Trasporti e Servizi, Affitto locali e Utenze centro cottura – suscettibili di incremento (fonte: https://www.istat.it/notizia/indice-dei-prezzi-per-le-rivalutazioni-monетarie/)
Valore Aggiunto Netto - VAN di Progetto
CASHFLOW ED UTILE NETTO - MEDIA ANNUA

Il PEF è stato elaborato anche in ottica di rappresentazione dell'iter logico seguito per la determinazione del prezzo del pasto posto a base di gara, calcolato in base alle voci che concorrono alla erogazione dello stesso (vedi Parere ANAC di precontenzioso n. 415 del 13 settembre 2023)

2 – ASSUNZIONI DEL PIANO, CONTESTO DI RIFERIMENTO E MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

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);
- è utile far riferimento al Decreto Interministeriale 31 dicembre 1983 “Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale” (allegato 3) che individua servizi pubblici locali a domanda individuale, senza fornire valutazioni circa la rilevanza economica.

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, 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).

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).

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.

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 Concessionaria 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.

Il **servizio di ristorazione scolastica** del Comune di Andria, stante:

- a) 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 in misura forfettaria; 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;

assume per il Comune di Andria rilevanza economica, in quanto, pur prevedendo l'esonero di determinate categorie di utenti e tariffe agevolate per alcune categorie di reddito, è in grado di generare potenzialmente, in base al fatturato stimato, margini di redditività.

Circa la remuneratività del servizio, in particolare, è previsto per l'operatore economico il diritto a riscuotere direttamente dagli utenti le quote relative al servizio di ristorazione scolastica negli importi determinati esclusivamente dal Comune.

In tutti i casi in cui gli importi delle quote del costo del pasto dovute dagli utenti siano inferiori al prezzo unitario a pasto offerto in sede di gara, il Comune si obbliga a corrispondere, a favore del concessionario, un importo forfettario annuale; pertanto, il prezzo unitario a pasto offerto in sede di gara è coperto dalle quote pagate dall'utenza e dalle compensazioni erogate dal Comune in termini forfettari.

Circa la sostenibilità dello stanziamento di bilancio utile a finanziare la quota pasti massima a carico del Comune deve rilevarsi che tale stanziamento è stato fissato a € 265.000,00 e trova la sua copertura finanziaria nel Bilancio comunale 2026-2028 al codice di bil. 4.06.1.0103.

Si consideri altresì che nel periodo di concessione:

- le quote del costo del singolo pasto applicate alle famiglie degli alunni iscritti al servizio e il valore dell'attestazione ISEE potranno subire variazioni, senza che ciò comporti variazioni negli stanziamenti di bilancio del Comune di Andria attesa la forfettizzazione del contributo;
- la Concessionaria non potrà rivalersi in alcun modo sul Comune per gli eventuali casi di morosità nella quota dovuta dagli utenti: le procedure di riscossione delle tariffe da utenti morosi sono ad esclusivo carico della Concessionaria.

Per quanto sopra, il servizio in oggetto risulta potenzialmente remunerativo, senza un intervento economico integrativo del Comune.

L'analisi dei risultati delle gestioni precedenti del medesimo servizio - sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto e dei costi per l'ente locale e per gli utenti ha indotto a scegliere, a decorrere dal 2021, l'affidamento del servizio di ristorazione scolastica con la modalità della concessione in luogo dell'appalto, giusta Contratto Rep. n. 104 firmato in data 18/02/2021.

Tale gestione si è rivelata efficiente ed efficace in quanto:

- il rapporto diretto instauratosi tra il concessionario e l'utenza ha sgravato il Comune di pesanti oneri, quali a titolo esemplificativo:
 - la gestione delle iscrizioni, inclusa l'assistenza agli utenti;
 - la gestione delle presenze;
 - la gestione dei pagamenti e della fatturazione,
 - la gestione delle diete speciali per motivi di salute, etico-religiosi o filosofici;
 - la manutenzione del sistema informatizzato,
 - la riscossione coattiva in caso di insoluti;
- il rischio operativo è rimasto in capo alla ditta Concessionaria, in primis l'eventuale rischio di domanda (riduzione/aumento di domanda derivante dalla diminuzione degli iscritti al servizio o riduzione/aumento dei rientri pomeridiani) e il rischio di insolvenza degli utenti;
- pur trasferendo la titolarità del servizio ad altro soggetto, ha consentito all'Amministrazione di mantenere e consolidare il proprio ruolo di indirizzo e controllo in merito a:

- qualità e corretto adempimento del servizio,
 - aspetti igienico-sanitari;
 - disciplina delle tariffe,
 - rapporti con l'utenza (ad esempio tramite l'istituzione del Comitato Tecnico di Valutazione e delle Commissioni Mensa);
- il costante monitoraggio delle Commissioni Mensa e gli incontri del Comitato suddetto sono stati di supporto al Concessionario per intraprendere azioni migliorative;
- ha consentito all'Amministrazione, di concerto con la ditta concessionaria, di gestire le emergenze, in particolare quelle derivanti dalla pandemia Covid-19, senza interruzioni di servizio, nei limiti delle disponibilità di bilancio e nel rispetto di tutti i protocolli e le disposizioni normative emanate all'uopo;
- ha garantito un recupero considerevole degli insoluti da parte della ditta Concessionaria e, conseguentemente, la continuità del servizio secondo gli standard qualitativi richiesti dall'Amministrazione;
- ha migliorato l'offerta del servizio anche nella fase di "acquisizione" dell'utenza, in particolare grazie ad un sistema informatizzato selezionato e gestito dal Concessionario. Tale sistema, in possesso di elevati standard qualitativi definiti in sede di gara dal Comune, si è rilevato efficiente soprattutto nella registrazione delle presenze, nella prenotazione dei pasti, nella segnalazione delle disdette, nella consultazione dello storico (assenze, pasti, diete, ...), nella gestione di eventuali variazioni di fascia tariffaria, nella previsione di differenti modalità di pagamento, ecc. ecc., garantendo pertanto benefici non solo all'utenza medesima ma anche all'amministrazione che controlla e acquisisce tutti i dati statistici. Altresì, la manutenzione e gli aggiornamenti del sistema rimangono di competenza del Concessionario;
- ha consentito di "liberare" risorse del Comune, in particolare quelle umane, e di impiegarle per il conseguimento di altri obiettivi strategici dell'ente.
- Altresì, il Concessionario, essendo dotato di una sostanziale autonomia operativa, è in grado di:
- valorizzare il servizio, grazie alla realizzazione di attività innovative, migliorative e dinamiche, sempre nel rispetto delle condizioni contrattuali e previo accordo con il Comune concedente;
 - suggerire ulteriori migliorie da tenere in considerazione per le successive procedure di gara afferenti al medesimo servizio tenendo conto delle criticità emerse nel corso della concessione.
- Alla luce dei risultati sopra evidenziati il Comune ritiene che l'affidamento in concessione ad un soggetto terzo, costituisca, anche in futuro, la miglior strada per una gestione efficiente ed efficace del servizio, nonché per il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico, di convenienza economica e di garanzia di continuità del servizio.

La concessione è regolata dalla Parte II titolo I, II e III del D.Lgs. n. 36/2023 e comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei servizi di refezione scolastica.

Come previsto dal capitolato, le entrate sono costituite sia dalle rette introitate direttamente dal concessionario e versate dagli utenti, con tariffe ed eventuali riduzioni/esenzioni individuate dall'Amministrazione comunale, nonché dalla parte di contribuzione alla sostenibilità della concessione a carico del Comune, nella misura massima ivi indicata.

Il servizio è rivolto ad un'utenza potenziale di n. 1.814 minori e di n. 246 docenti delle Scuole dell'infanzia e Primarie con classi a tempo pieno e prevede l'erogazione di un numero di pasti pari in via presuntiva a circa 1.550.580 per l'intera durata contrattuale.

I pasti vengono erogati nelle seguenti modalità:

- per gli utenti della Scuola dell'infanzia statale: 5 giorni a settimana;
- per gli utenti della Scuola Primaria statale con classi a tempo pieno: 4 giorni a settimana.

A puro titolo di riferimento, il servizio deve essere effettuato negli archi di tempo evidenziati nella seguente tabella:

Refezione scolastica CALCOLO DEI GIORNI (rif. Calendario scolastico Regione Puglia 2025/2026)		
PERIODO	SCUOLA DELL'INFANZIA N. 5 GG PER SETTIMANA	SCUOLA PRIMARIA 4 GG PER SETTIMANA
ott-26	23	19
nov-26	20	16
dic-26	14	12
gen-27	18	15
feb-27	20	16
mar-27	22	18
apr-27	18	15
mag-27	20	16
Totale	155	127

Scuole	Inizio	Termine	Numero giorni di servizio annuo
Scuole dell'Infanzia	ottobre	Fine maggio	circa gg. 155
Scuole Primarie	ottobre	Fine maggio	circa gg 127

Il numero dei pasti per le diverse utenze è da considerare (puramente) indicativo e valido ai soli fini della formulazione dell'offerta e non costituisce obbligo per la stazione appaltante. L'eventuale variazione del numero dei pasti non dà luogo a variazioni del prezzo unitario offerto in sede di gara.

A fronte di circostanze contingenti, determinate da variazioni del numero degli utenti la stazione appaltante si riserva la facoltà di richiedere, alle condizioni del contratto, aumenti dei pasti fino alla concorrenza di un quinto dell'importo contrattuale.

Le Scuole, ubicate sul territorio comunale, interessate al servizio sono le seguenti:

Scuole	Sezio ni	Utenti			Locali porzio natura	Locali consumo pasti	
		Alunni	Insegna ti	Insegnan ti sostegno		Aule	Refettori o
Scuole DELL’INFANZIA STATALI:							
I.C. “OBERDAN – S. PERTINI”:							
Plesso “Oberdan” -Viale Roma Piazza Trieste e Trento	3	52	3	1	1	3	/

I.C. "DON BOSCO SANTO - MANZONI":							
Plesso "Padre Pio" - Via Murge	10	167	10	4	1	10	/
I.C. "IMBRIANI - SALVEMINI":							
Plesso "Papa Giovanni XXIII" -Via Comuni di Puglia	2	32	2	2	1	/	1
Plesso Federico II di Svevia -Piazza Caduti sul Lavoro	4	72	4	4	1	4	/
Plesso "Don Tonino Bello" -Via Camaggio	7	118	7	6	1	3	4
I.C. "A. MARIANO - FERMI":							
Plesso "Carlo Lorenzini" - Via Malpighi, 21	2	32	2	1	1	2	/
Plesso "A. Mariano" -Via Malpighi, 23	5	74	5	5	1	5	/
Plesso "Elsa Morante" - Via Mart. di Belfiore	3	46	3	1	1	3	/
Plesso "A. Inchingolo" -Piazza Regioni d'Italia	1	15	1	0	/	1	/
I.C. "G. VERDI - P. CAFARO":							
Plesso "D.D. Pasquale Massaro" -Via Stradella c/o SMS "P. Cafaro"	3	53	3	2	1	3	/
Plesso "M. Carella" - Via Bisceglie	4	70	4	4	1	4	/
I.C. "R. JANNUZZI - MONS. DI DONNA":							
Plesso "M. Montessori" - C.da Martinelli	9	167	9	15	1	9	/
Plesso "Collodi" -Via De Deo Normanno	5	107	5	10	1	5	/
I.C. "R. COTUGNO":							
Plesso "Sorelle Agazzi" - Via Catullo	5	88	5	2	1	1	4
Plesso "Edmondo De Amicis" - Via Maraldo	8	148	8	11	1	/	1
I.C. "A.ROSMINI - D.ALIGHIERI":							
Plesso "Rosmini" -Via Bari	9	142	9	11	1	9	/
Plesso "Don Lorenzo Milani" - Via Manara	3	57	3	3	1	3	/
Plesso "Graziella Mansi" -Via Barletta	3	52	3	4	La porzio natura avvien e nel	/	1

					refettorio		
IC "P.N.VACCINA-G.LOTTI-DELLA VITTORIA":							
Plesso "Giuseppe Lotti" - Via Benevento	2	38	2	1	1	2	/
Scuole PRIMARIE STATALI							
I.C. "DON BOSCO SANTO - MANZONI":							
Plesso "Don Bosco Santo" -Piazza San Giovanni Bosco	4	42	4	2	1	/	1
Plesso "G. Rodari" - Via Murge	2	21	2	1	1	2	/
I.C. "IMBRIANI - SALVEMINI":							
Plesso "San Valentino" -Via Comuni di Puglia	6	65	6	1	1	/	1
Plesso "Federico II di Svevia" - Piazza Caduti sul Lavoro	3	32	3	4	1	/	1
I.C. "JANNUZZI – MONS. DI DONNA":							
Plesso "A. Moro" -Piazzale A. Mariano	5	55	5	5	1	/	1
I.C. "R. COTUGNO":							
Plesso "Giovanni Paolo II" - Via Maraldo	5	69	5	6	1	5	/

Con Deliberazione della Giunta comunale n. 230 del 26.11.2025 le tariffe per il servizio di refezione scolastica come di seguito riportate

SERVIZIO DI REFEZIONE SCOLASTICA (IVA compresa)		
TARIFFA A PASTO		
FASCIA ISEE	1° figlio fruitore	Per ogni altro figlio fruitore (*)
FASCIA A: da €. 0,00 a €. 6.000,00	€ 3,10	€ 1,55
FASCIA B: da €. 6.000,01 a €. 11.000,00	€ 4,90	€ 2,45
FASCIA C: da €. 11.000,01 a €. 15.000,00	€ 5,60	€ 2,80
FASCIA D: da €. 15.000,01 in su	€ 5,90	€ 2,95

La Stazione appaltante si farà carico delle spese relative a tutte le utenze (energia elettrica, riscaldamento, acqua) nonché di quelle relative alla manutenzione straordinaria dei locali di proprietà comunale, indicati

all'art. 6 del Capitolato e dei relativi impianti.

Attesa l'esistenza di tariffe differenziate per fasce ISEE, di cui parte inferiori e parte superiori al prezzo del pasto posto a base d'asta, ove, al netto dell'eventuale insolvenza che rimane a carico del concessionario, il costo totale del servizio reso sia in perdita per effetto del maggior numero di minori fruitori che corrispondono tariffe più basse del prezzo del pasto che risulterà all'esito della procedura di gara, non sufficientemente compensato dall'introito derivante dalle tariffe maggiori corrisposte dai minori con fasce ISEE più alte rispetto al prezzo del pasto offerto in sede di gara, il Comune concedente riconoscerà un congruaglio nella misura massima di **€ 265.000,00** per anno scolastico, per i pasti forniti alle scuole dell'infanzia e scuole primarie con classi a tempo pieno, ivi compresi i pasti forniti agli insegnanti (compresi gli insegnanti di sostegno).

Fermo restando che la controprestazione a favore del concessionario consiste nel diritto a riscuotere direttamente le tariffe relative al servizio di refezione scolastica, ai fini della determinazione dell'importo a base di gara viene assunto, sulla base del quantitativo di pasti presunti (come specificato ut supra) e delle basi d'asta - distinte per utenti serviti, l'importo di € 5,65 + IVA quale prezzo unitario per i pasti destinati alle Scuole statali dell'Infanzia e Primarie con classi a tempo pieno.

Lo sviluppo del Piano prevede una durata del contratto di Concessione pari a 5 anni scolastici a partire dall'a.s. 2026/27 -2027/28-2028/29-2029/30-2030/31.

Non sono previste rimanenze di magazzino in quanto le materie prime sono considerate tutte utilizzate entro il mese di acquisto e riacquistate nel mese successivo.

Il Piano è stato elaborato imputando esclusivamente entità che fanno riferimento ad annualità intere di 12 mesi. In altri termini non si sono previsti importi in avanzo o disavanzo per ciascuna annualità da riportare nell'annualità successiva.

3 - PIANO ECONOMICO FINANZIARIO

A - Quantificazione dei Ricavi di Gestione

Di seguito il prospetto dei Ricavi annuali della Concessione (IVA ESCLUSA):

Ricavi Scuola Infanzia	Numero utenti	Giorni del servizio per anno	Costo pasto	Ricavo giornaliero	Ricavo annuo
Alunni	1.530,00	155,00	5,65 €	8.644,50 €	1.339.897,50 €
Insegnanti	94,00			531,10 €	82.320,50 €
Insegnanti di sostegno	108,00			610,20 €	94.581,00 €
Totale	1.732,00			9.785,80 €	1.516.799,00 €

Ricavi Scuola Primaria	Numero utenti	Giorni del servizio per anno	Costo pasto	Ricavo giornaliero	Ricavo annuo
Alunni			5,65 €	1.604,60 €	203.784,20 €

	284,00	127,00			
Insegnanti	25,00			141,25 €	17.938,75 €
Insegnanti di sostegno	19,00			107,35 €	13.633,45 €
Totale	328,00			1.853,20 €	235.356,40 €

RICAVI	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Totale
Ricavi refezione scolastica	1.752.155,40	1.752.155,40	1.752.155,40	1.752.155,40	1.752.155,40	8.760.777,00

--

B - Quantificazione dei Costi di Gestione

I costi riguardano essenzialmente le risorse umane e strumentali da impiegare, l'acquisto delle derrate alimentari, le spese generali di igienizzazione, di gestione informatica, per ammortamento spese da effettuare per piccoli adeguamenti dei locali adibiti al servizio di refezione scolastica presso gli immobili scolastici comunali e/o per sostituzione/acquisto di attrezzature e strumentazioni varie funzionali al servizio di refezione scolastica, dell'anagrafica utente per la riscossione rette, la manutenzione delle cucine in uso, nonché le tasse, le fidejussioni e le garanzie come da capitolato e norme vigenti.

Rispetto alla quantificazione dei costi, si rappresenta l'incidenza delle varie voci come sotto riportate, sul costo per singolo pasto, avendo riguardo del prezzo mediamente praticato nel precedente periodo di concessione opportunamente rivalutato.

In ordine al costo del personale (n. 32 settimane lav. medie previste), la spesa fa riferimento al costo previsto dal contratto collettivo vigente di settore per personale :

- di cucina;
- per approvvigionamento, gestione magazzino, cottura e preparazione pasti,
- per trasporto,
- per distribuzione e porzionamento dei pasti,
- per pulizie e riordino cucina/magazzino/refettori/aule adibite al consumo dei pasti/spazi comuni adibiti al servizio;
- per attività amministrative e di coordinamento tecnico

calcolato sulla base delle analisi economiche e costo del lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il settore Ristorazione collettiva al lordo degli oneri sociali e tfr. (vedi decreto direttoriale n. 63 del 10/07/2025 – Tabella Nazionale aggiornata a settembre 2026) <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-rapporti-di-lavoro-e-relazioni-industriali/focus/decreto-direttoriale-63-del-10072025>

La stima dei costi ha tenuto conto, in particolare, delle seguenti variabili:

- Costi del Personale (al lordo degli oneri sociali e tfr)
- Costi Sicurezza

- Acquisto Prodotti Alimentari (a cui è stato applicato un coefficiente di adeguamento istat pari a 1,008 a partire dal 2° anno)
- Servizi di Pulizia
- Costi di manutenzione
- Quote di ammortamento
- Costi per Trasporti e Servizi, Affitto locali e Utenze (a cui è stato applicato un coefficiente di adeguamento istat pari a 1,008 a partire dal 2° anno)
- Costi Amministrativi
- Insolvenze
- Imposte e tasse

che sono state valorizzate attraverso modelli di simulazione interna allo scopo di offrire una adeguata ponderazione dei valori.

Di seguito il prospetto relativo ai costi per singolo pasto

Voce di costo refezione scolastica	Costo singolo pasto	Incidenza %
Personale: di cucina; da impegnare nel trasporto, nello sporzionamento, nelle pulizie; amministrativo, di coordinamento tecnico (n. 32 settimane lav. medie previste)	2,27 €	40,16%
Derrate alimentari	2,34 €	41,31%
Trasporto pasti: carburante, ammortamento mezzi, incidenza	0,20 €	3,51%
Affitto locali e Utenze (elettricità, metano, acqua, telefono, smaltimento rifiuti)	0,21 €	3,64%
Pulizie: attrezzature, prodotti, ecc	0,12 €	2,12%
Manutenzione ordinaria e straordinaria strutture comunali	0,10 €	1,77%
Spese informatiche (hardware e software, gestione banca dati)	0,25 €	4,50%
Quote di ammortamento		
Costi della sicurezza		
Insolvenze		
Imposte e tasse		
Assicurazioni		
Spese amministrative e generali		
Totale costi	5,48 €	97,00%

Utile d'impresa	0,17 €	3,00%
Totale a pareggio	5,65 €	100%

Di conseguenza il prospetto dei Costi annuali della Concessione:

Voci di costo refezione scolastica	costo annuale	Incidenza %
Personale: di cucina; da impegnare nel trasporto, nello sporzionamento, nelle pulizie; amministrativo, di coordinamento tecnico (n. 32 settimane lav. medie previste)	703.665,61 €	40,16%
Derrate alimentari	723.815,40 €	41,31%
Trasporto pasti: carburante, ammortamento mezzi, incidenza	61.471,19 €	3,51%
Affitto locali e Utenze (elettricità, metano, acqua, telefono, smaltimento rifiuti)	63.817,22 €	3,64%
Pulizie: attrezzature, prodotti, ecc	37.213,92 €	2,12%
Manutenzione ordinaria e straordinaria strutture comunali	31.011,60 €	1,77%
Spese informatiche (hardware e software, gestione banca dati)	78.595,80 €	4,50%
Quote di ammortamento		
Costi della sicurezza		
Insolvenze		
Imposte e tasse		
Assicurazioni		
Spese amministrative e generali		
Totale costi	1.699.590,74 €	97,00%
Utile d'impresa	52.564,66 €	3,00%
Totale a pareggio	1.752.155,40 €	100%

Sono state annualmente previste “*Insolvenze*” (Costi Pasto NON incassati).

Non è previsto un Canone annuale di Concessione a favore del Comune.

--

Il **Controvalore della Concessione** ammonta ad € 8.760.777,00

Il **Costo Complessivo della manodopera** è pari a € 3.518.328,04

I **Costi per la Sicurezza** sono stimati pari ad € 3.212,00 come da DUVRI

4 - FISCALITÀ

Sulla base dell'attuale quadro normativo sono adottate per il calcolo dell'IRES e dell'IRAP le aliquote del 24,00% e del 4,20%.

5 - SINTESI DEI COSTI E DEI RICAVI

I calcoli sono stati effettuati sulle voci delle righe 2, 3 e 4, con dati aggiornati dal 2° anno al 5° anno, sulla base del seguente coefficiente di rivalutazione Istat - pari a 1,008 – periodo gennaio 2025-gennaio 2026- come estratto dal portale dell'Istat.

Aggr.ne Indice generale (senza tabacchi) Istat.it

Territorio Italia

Da mese: Gennaio Da anno: 2025

A mese: Gennaio A anno: 2026

Somma: 100 Euro ☒ Lire ☐

Calcola

Gennaio 2025 - Gennaio 2026

Coefficiente	Euro	Lire
1,008	100,80	195.176

PIANO ECONOMICO FINANZIARIO						
SINTESI PIANO DEI COSTI E DEI RICAVI	5 ANNI					
Coefficiente di incremento ISTAT gen2025-gen2026 1,008 (applicato alle righe 2,3 e 4)	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	TOTALI
Ricavi annui presunti	1.752.155,40 €	1.752.155,40 €	1.752.155,40 €	1.752.155,40 €	1.752.155,40 €	8.760.777,00 €
1. Costi del Personale (al lordo degli oneri sociali e tfr)	703.665,61 €	703.665,61 €	703.665,61 €	703.665,61 €	703.665,61 €	3.518.328,05 €
2. Derrate alimentari	723.815,40 €	729.605,92 €	735.442,77 €	741.326,31 €	747.256,92 €	3.677.447,33 €
3. Trasporto pasti e servizi	61.471,19 €	61.962,96 €	62.458,66 €	62.958,33 €	63.462,00 €	312.313,14 €
4. Affitto locali ed utenze	63.817,22 €	64.327,76 €	64.842,38 €	65.361,12 €	65.884,01 €	324.232,48 €
5. Pulizie	37.213,92 €	37.213,92 €	37.213,92 €	37.213,92 €	37.213,92 €	186.069,60 €
6. Manutenzione	31.011,60 €	31.011,60 €	31.011,60 €	31.011,60 €	31.011,60 €	155.058,00 €
7. Spese generali, amministrative e varie	78.595,80 €	78.595,80 €	78.595,80 €	78.595,80 €	78.595,80 €	392.979,00 €
TOTALE COSTI	1.699.590,74 €	1.706.383,57 €	1.713.230,74 €	1.720.132,69 €	1.727.089,86 €	8.566.427,61 €
Utile d'impresa/perdita	52.564,66 €	45.771,83 €	38.924,66 €	32.022,71 €	25.065,54 €	194.349,39 €

Per quanto attiene le variazioni conseguenti ai rinnovi del contratto di lavoro, tali ipotesi trovano risoluzione nel capitolato di gara nella parte in cui dovrà essere disciplinata la Revisione del contratto, in

esecuzione di quanto previsto dall'articolo 192 del dlgs 36/2023, il quale prevede espressamente che il concessionario può chiedere la revisione del contratto nella misura strettamente necessaria a ricondurlo ai livelli di equilibrio e di traslazione del rischio pattuiti al momento della conclusione del contratto, <<al verificarsi di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili, ivi compreso il mutamento della normativa o della regolazione di riferimento, purché non imputabili al concessionario, che incidano in modo significativo sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione. (...) L'alterazione dell'equilibrio economico e finanziario dovuto a eventi diversi da quelli di cui al primo periodo e rientranti nei rischi allocati alla parte privata sono a carico della stessa.>>.

6 - ANALISI FINANZIARIA

Cashflow ed utile netto

Cashflow			
Durata	Ricavi	Costi (attualizzati con adeguamento ISTAT 1,008)	Profitto
1,00	1.752.155,40 €	- 1.699.590,74 €	52.564,66 €
1,00	1.752.155,40 €	- 1.706.383,57 €	45.771,83 €
1,00	1.752.155,40 €	- 1.713.230,74 €	38.924,66 €
1,00	1.752.155,40 €	- 1.720.132,69 €	32.022,71 €
1,00	1.752.155,40 €	- 1.727.089,86 €	25.065,54 €
			194.349,39 €

Il Valore Attuale Netto - VAN

Il Valore Attuale Netto è costituito dalla somma algebrica dei *Flussi di Cassa* generati da un progetto e attualizzati secondo un tasso di sconto, in un periodo di tempo definito, rappresentato dalla durata contrattuale della Concessione.

Il VAN, Valore Attuale Netto di un progetto (noto anche come NPV Net Present Value) permette di valutare se questo è idoneo a produrre valore e, oltre a determinarne la misura, permette di stabilire se questa è adeguata rispetto alle aspettative. In termini più sintetici, il VAN consente di scoprire se l'investimento oggetto della valutazione è conveniente oppure no. Pertanto, il calcolo del valore attuale netto è lo strumento migliore a disposizione del management per poter assumere decisioni consapevoli, in tema di realizzazione o meno del progetto.

Nel calcolo del Valore Aggiunto Netto (**VAN**) riveste particolare importanza la determinazione del Tasso di Sconto utilizzato per l'attualizzazione dei *Flussi di Cassa*.

Il documento di AVCPC - UTEP (gli attuali ANAC e DIPE) “Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore” - settembre 2009 <https://www.anticorruzione.it/-/analisi-delle-tecniche-di-valutazione-per-la-scelta-del-modello-di-realizzazione-dell-intervento-il-metodo-del-psc-public-sector-e-l-analisi-del-valore> relativamente alla determinazione del Tasso di Sconto riporta:

<< La Commissione Europea, ha indicato nel 2003 attraverso la “Guida all'analisi costi benefici dei progetti di investimento” un valore del tasso di sconto *r* compreso tra il 3% e il 5,5%.

In Italia la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nella “Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici” ha indicato un tasso di sconto per i flussi di cassa

degli investimenti pubblici pari al 5%.

Nel presente Piano Economico Finanziario, è stata impostata la configurazione del Tasso di Sconto, ovvero del Tasso di Attualizzazione per il calcolo del VAN, al 5%.

Una volta scelto il Tasso di Sconto da applicare ai flussi di cassa del ciclo di vita dell'intervento, si rende necessario aggiustare il tasso di sconto prescelto con il valore del tasso atteso di inflazione che, secondo le stime della BCE si dovrebbe attestare intorno all'1,5%. Il tasso di sconto da applicare ai flussi sarà, pertanto, modificato utilizzando l'equazione di Fisher nel modo che segue:

$$\text{Tasso di sconto nominale} = (1 + \text{tasso di sconto reale}) \times (1 + \text{tasso di inflazione atteso}) - 1$$

Overo

$$\text{Tasso di sconto nominale} = (1 + 0,05) \times (1 + 0,015) - 1 = 0,06575 = 6,58\%$$

Profitto VAN con tasso di sconto nominale al 6,58%			
	Profitto	Tasso di sconto	Attualizzazione
1° anno	52.564,66 €	0,938262338	€ 49.319,44
2° anno	45.771,83 €	0,880336215	€ 40.294,60
3° anno	38.924,66 €	0,825986316	€ 32.151,24
4° anno	32.022,71 €	0,774991852	€ 24.817,34
5° anno	25.065,54 €	0,727145667	€ 18.226,30
VAN			€ 168.809,98

7 - PIANO ECONOMICO FINANZIARIO DEI CONCORRENTI

Il **PEF presentato dai concorrenti** in sede di gara dovrà essere strutturato e composto almeno dalle seguenti cinque sezioni:

- 1) Elementi di input (quadro fonti/impieghi, previsioni inflattive, indici di attualizzazione, ecc.);
- 2) Stato Patrimoniale;
- 3) Conto Economico (distinto tra gestione tipica e altri elementi);
- 4) Flussi di cassa operativi e finanziari;
- 5) Elementi di output: EBITDA ("Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization" - indicatore di redditività), EBIT, ("Earnings Before Interest and Taxes", indicatore della redditività operativa, FCFO, (flusso di cassa operativo), Ebitda Margin (=EBITDA/RICAVI*100), ROA, (return on asset), ROS, (return on sales), Utile Netto, Utile Netto/Ricavi, etc.

Le sezioni di cui ai numeri 2), 3) e 4) devono essere articolate per periodi non inferiori all'anno per tutto il periodo di durata della concessione.

Il flusso di cassa deve avere una colonna iniziale che riporti, per ogni voce, la somma degli importi annuali.

La redazione deve essere fatta con software "aperto" (preferibilmente mediante Excel di Microsoft Office) in modo da consentire al Concedente di effettuare simulazioni e di controllare le condizioni prima di equilibrio e poi di riequilibrio economico-finanziario qualora se ne verificchino le condizioni in fase di aggiudicazione o in corso di contratto.

Il Piano dovrà contenere altresì una **specificata relazione**, con esplicitazione descrittiva delle principali assunzioni operate, similmente alle modalità operative seguite dalla stazione appaltante nella redazione del presente documento.

8. CONCLUSIONI

Come già precisato, **il modello di gestione e le relative ipotesi di sviluppo presentate nel PEF, non sono vincolanti per gli operatori economici partecipanti alla procedura di gara**, rappresentando una simulazione atta ad agevolare la valutazione dell'*Equilibrio Economico Finanziario* del Progetto. Ogni Operatore Economico allo scopo di massimizzare il guadagno derivante dalla *Concessione*, dovrà pertanto, assumendosi il rischio imprenditoriale, formulare una sua specifica **offerta gestionale del servizio**, declinando il tutto in un proprio specifico e caratteristico Piano Economico Finanziario da presentare in fase di Gara.

Ogni singolo Offerente, nello strutturare il PEF da presentare in fase di Gara, dovrà avere cura, **per quanto attiene alla quantificazione delle singole VOCI di COSTO, di dimensionarle in funzione** della propria specifica organizzazione aziendale, delle proprie economie di scala, dei propri mezzi, delle proprie dotazioni e delle proprie peculiari capacità imprenditoriali.

Pertanto, le entità delle Voci di Costo del **PEF posto a base di gara, costituiscono dei semplici valori, atti a definire un modello di Equilibrio, puramente indicativo e assolutamente non vincolante per i partecipanti alla Procedura di Gara.**

Vedasi in tal senso **Consiglio di Stato, Sez. V, 13 aprile 2018 n. 2214**: *“Il Piano Economico Finanziario (PEF) assolve alla finalità di dimostrare la concreta capacità del concorrente di correttamente eseguire la prestazione per l'intero arco temporale prescelto per mezzo della responsabile prospettazione di un equilibrio economico – finanziario di investimenti e connessa gestione, nonché il rendimento per l'intero periodo: ciò consente all'amministrazione concedente di valutare l'adeguatezza dell'offerta e l'effettiva realizzabilità dell'oggetto della concessione stessa (cfr. Cons. Stato, V, 26 settembre 2013, n. 4760)”* nonché **Consiglio di Stato, III, 22 novembre 2011, n. 6144**, per cui *“il PEF, in particolare, rappresenta e definisce i ricavi attesi ed i relativi flussi di cassa in rapporto ai costi di gestione stimati e ne spiega la sostenibilità nell'equilibrio economico finanziario dell'intera operazione”*.

Con l'appalto in concessione:

- sono soddisfatti sia **l'Equilibrio Economico Finanziario del prezzo** del corrispettivo del pasto che dovrà essere riscosso dal concessionario direttamente dall'utente, pari a **€ 5,65 oltre IVA al 4%**, **sia i criteri di efficienza, sostenibilità per il concessionario** (con il conseguimento di un utile stimato attualizzato pari a € 168.809,98 nell'intero quinquennio) e **sia la qualità nutrizionale** (garantito dalle certificazioni di processo e di servizio degli operatori economici specializzati a cui è rivolta la gara per l'affidamento in concessione);
- è **garantita la sostenibilità dello stanziamento di bilancio utile a finanziare la quote pasti a carico del Comune per l'intero quinquennio** in quanto deve rilevarsi che è stato previsto espressamente l'importo di € 265.000,00/annui – dovuti per compensare i pasti forniti a tariffe agevolate agli utenti delle scuole dell'infanzia e delle scuole primarie con classi a tempo pieno, ivi compresi i pasti forniti agli insegnanti (compresi gli insegnanti di sostegno), già appostato nel bilancio 2026/2028 – a titolo di contributo massimo erogabile dall'ente a partire da ottobre/novembre 2026 la cui copertura è garantita da entrate derivanti da:
 - trasferimenti ministeriali in favore degli insegnanti,
 - trasferimenti della Regione Puglia per il riconoscimento del diritto allo studio 2026 (DCC n. 130 del 27/11/2025) – servizio mensa
 - trasferimenti intermediati dalla Regione Puglia per l'erogazione del Fondo mense scolastiche biologiche.

Dall'analisi economico-finanziaria si evince una redditività sufficiente a garantire la copertura non solo dei costi di gestione ordinaria, ma anche di quelli emergenti dagli obblighi di servizio. Ne consegue l'inapplicabilità di misure di compensazione al servizio per esternalità non retribuite.

Atteso che il Comune di Andria ha l'obiettivo di incentivare la gestione di un servizio senza gravare sulle casse pubbliche ma garantendo comunque un elevato standard di servizi non è stato previsto un canone di concessione anche in considerazione del consistente rischio operativo correlato alla concessione.

D.ssa Isabella Chicco

RUP

Resp. Servizio PUBBLICA ISTRUZIONE

D.ssa Rosa Di Palma

Dirigente

Settore WELFARE E POLITICHE
DELLA FAMIGLIA E TUTELA DEI
MINORI, NON AUTOSUFFICIENZA,
DISAGIO ADULTI E POVERTA',
PUBBLICA ISTRUZIONE