



COMUNE DI POLAVENO

SERVIZIO RISTORAZIONE SCOLASTICA A BASSO IMPATTO AMBIENTALE

Relazione illustrativa
delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta
 (DECRETO LEGISLATIVO 23 dicembre 2022, n. 201, art. 14 comma 3)

1. INFORMAZIONI DI SINTESI	2
2. SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE.....	2
3. NORMATIVA DI RIFERIMENTO	3
4. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE.....	3
4.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO.....	4
4.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE	4
5. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA.....	5
6. MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA	6
7.1. Il conto economico	- 8 -
7.2. Il flusso di cassa operativo	- 8 -

1. INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Affidamento del servizio di ristorazione
Ente affidante	Comune di Polaveno
Tipo di affidamento	Concessione di servizi
Modalità di affidamento	Gara ad evidenza pubblica
Durata del contratto	decennale
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Adeguamento di servizio già attivo
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comuni di Polaveno e Marcheno

2. SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Zanetti dott. Angelo Gino
Ente di riferimento	Comune di Polaveno
Area/servizio	Area Finanziaria
Telefono	030 8940955 int 3
Email	ragioneria@comune.polaveno.bs.it
Data di redazione	12/01/2026

SEZIONE A

3. NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La presente relazione intende ottemperare a quanto previsto dall'art. 14, commi 2 e 3, del d.lgs. 201/2022, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", che così testualmente recita: *"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."*

Nello specifico la relazione intende illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento all'affidamento della gestione del servizio di ristorazione scolastica che l'amministrazione comunale erogare a favore degli studenti frequentanti la scuola dell'infanzia e la scuola primaria di Marcheno.

PRINCIPALI DISPOSIZIONI EUROUNITARIE

► Libro Verde sui servizi di interesse economico generale - COM (2003) 270 ► Principio di concorrenza (richiamato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012) - Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 106

► Direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione - Dir. 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio 26 febbraio 2014

ORGANIZZAZIONE E AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA (NORMATIVA NAZIONALE TRASVERSALE)

► Codice dei contratti pubblici - Decreto Legislativo 18 aprile 2016 n. 50

► Erogazione dei SPL di rilevanza economica - Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo Unico Enti Locali) art. 113

NORMATIVA NAZIONALE SETTORIALE

► Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente - Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 63

SEZIONE B

4. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

4.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il servizio ha come oggetto la gestione della ristorazione comunale, scolastica e domiciliare, comprendente sia gli alunni che il personale scolastico avente diritto al pasto, nonché gli anziani.

Le linee di intervento che si intendono perseguire sono quelle di fornire un servizio agli studenti che sia coerente con le linee guida in materia di refezione scolastica. Pertanto i cibi devono essere preparati utilizzando materie prime aventi le caratteristiche tecniche/merceologiche di cui alle indicazioni delle “Linee guida della Regione Lombardia per la ristorazione scolastica” (ultima edizione), delle Linee Guida redatte dal ATS Brescia, nonché delle Linee di Indirizzo Nazionale per la Ristorazione Scolastica emanate dal Ministero della Salute e dai pertinenti Criteri Ambientali Minimi (derrate biologiche o altrimenti qualificate). La ristorazione domiciliare segue principi analoghi.

Il Concessionario deve utilizzare, per la produzione dei pasti veicolati, il Centro di cottura messo a disposizione dall'amministrazione comunale, siccome trattasi della soluzione gestionale preferibile al fine di garantire la qualità organolettica dei pasti.

Quanto ai pasti domiciliari ed ai pasti per i centri estivi, tenuto conto del ridotto numero di pasti e del mancato allineamento tra i calendari dei servizi, si ritiene preferibile consentire al Concessionario di provvedere alla produzione dei pasti presso il proprio centro cottura, in modo da consentire il raggiungimento di economie di scale e ridurre per l'effetto il costo unitario del pasto.

La durata contrattuale è pari ad un decennio, durata commisurata al tempo necessario per il recupero degli investimenti.

4.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Gli obblighi in menzione si concretizzano nei requisiti specifici che vengono imposti all'affidatario del servizio al fine di conseguire obiettivi di interesse pubblico e che risulteranno ordinariamente specificati nel capitolato speciale che regolerà le modalità di erogazione del servizio da parte del gestore sotto i profili tecnici specifici.

Il servizio di ristorazione comunale, nella sua accezione di servizio pubblico locale a domanda individuale, riveste le caratteristiche proprie del Servizio di Interesse Generale e Universale di derivazione comunitaria. Il servizio, infatti, deve essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso in condizioni di parità per tutti gli utenti e a prezzi accessibili.

Il Comune di Polaveno, sotto questo profilo, determina annualmente le tariffe da porre a carico dell'utenza, calmierate rispetto all'effettivo prezzo di aggiudicazione, potendo prevedere altresì specifiche agevolazioni sulla base dell'indicatore ISEE, ed accollandosi quindi la differenza del costo del singolo pasto, consentendo così all'utenza di poter accedere al servizio stesso a prescindere dalla situazione economica.

Azione quest'ultima che unitamente alla previsione di servire menù differenziati (diete speciali, diete per motivi religiosi ecc.), si inquadra pienamente nel rispetto del principio della universalità di cui trattasi.

Giova infine rammentare che servizio di ristorazione è qualificabile come servizio pubblico essenziale, ai sensi della L. 12 giugno 1990, n. 146, sicché il concessionario sarà altresì tenuto al rispetto di detta normativa.

SEZIONE C

5. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

L'unica modalità di gestione del servizio che, ad oggi, si ritiene percorribile, tra quelle previste dall'art. 14 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, è il modulo tradizionale del ricorso al mercato mediante affidamento a terzi tramite appalto o concessione: ossia l'individuazione del soggetto gestore all'esito di una gara ad evidenza pubblica, come avvenuto nel recente passato.

Si ritiene infatti che la strutturazione di un apparato ad hoc per la gestione del servizio, vuoi nella forma in house, vuoi nella forma di società mista, non possa in alcun modo rispettare il principio di convenienza economica, in ragione del ridotto volume di affari generato dal servizio e dai rilevanti costi di investimento (il Comune deve ultimare l'allestimento del centro cottura, e lo farà anche grazie al canone richiesto al concessionario), che meglio possono essere ottimizzati da operatori economici che già gestiscono servizi analoghi, in ragione delle economie di scala potenzialmente conseguibili, avuto particolare riguardo alle derrate alimentari.

Quanto alla scelta tra appalto e concessione, anche alla luce dell'espresso favor del legislatore (cfr. art. 15 del d.lgs. 201/2022, secondo cui gli enti locali devono favorire il ricorso alle concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi), si ritiene che lo strumento della concessione possa ritenersi nel caso di specie quello che meglio risponde alle esigenze dell'ente, giacché:

- viene trasferito sul privato il rischio della gestione (avuto particolare riguardo ai rischi di domanda e di insolvenza), ed il correlativo rischio di non rientrare dell'investimento effettuato. Il che comporta, a sostanziale parità di costi per l'ente e la collettività, la possibilità di ottenere una sostanziale valorizzazione dei servizi in concessione (i.e. maggiore impegno del concessionario rispetto all'appalto, ove la provvista finanziaria è garantita), grazie alla maggiore autonomia operativa del concessionario e, conseguentemente, alla possibilità di realizzare attività innovative e migliorative inerenti alla qualità del servizio reso e la sua offerta complessiva, così positivamente incidendo sia sulla qualità, sull'economicità del servizio, sia sulla semplificazione gestionale.
- possono essere imputati al concessionario parte degli oneri di investimento (80.000 euro circa), opzione non percorribile nell'ipotesi di appalto;
- vengono ridotti al minimo gli oneri amministrativi in capo all'ente (es. iscrizioni, fatturazione ecc.), con conseguente esternalità positive sul carico di lavoro degli uffici, e quindi economicità gestionale;
- rimane immutato l'assetto di ampio controllo e monitoraggio riservato all'amministrazione, che si atterrà ai parametri minimi previsti dallo schema di contratto tipo di cui al Decreto direttoriale MIMT 16 maggio 2025, e consentirà di verificare il rispetto degli indicatori di qualità promessi dal Concessionario in sede di partecipazione alla procedura di gara.

Quanto ai presupposti normativi per l'affidamento in concessione, giova rammentare che detta forma contrattuale si distingue dall'appalto di servizi per l'assunzione, da parte del concessionario, del rischio operativo, che nella fattispecie concreta si traduce perlopiù nel rischio di domanda.

Invero, mentre l'appalto ha struttura bifasica tra appaltante ed appaltatore ed il compenso di quest'ultimo grava interamente sull'appaltante, nella concessione, connotata da una dimensione triadica, il concessionario ha rapporti negoziali diretti con l'utenza finale, dalla cui richiesta di servizi trae la propria remunerazione.

E', dunque, insito nel meccanismo causale della concessione che la fluttuazione della domanda del servizio costituisca un rischio traslato in capo al concessionario.

Rilevano pertanto i presupposti per un affidamento in concessione del servizio, in quanto il Concessionario trarrà la propria remunerazione direttamente dai fruitori dei servizi, esponendosi per l'effetto al rischio di domanda ed al rischio operativo, come peraltro chiarito sia dall'ANAC (delibera ANAC n. 672 del 29 luglio 2020), sia dalla più recente giurisprudenza (), che hanno *"qualificato come concessione l'oggetto di una procedura aperta per l'affidamento del servizio di mensa scolastica"* (Cons. Stato, III, 17 aprile 2025, n. 3361).

SEZIONE D

6. MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

In primo luogo si dà atto che il conto economico nel prosieguo indicato, oltre a quelli di Polaveno, contempla i pasti da prodursi a favore del Comune di Marcheno, tenuto conto i due Enti hanno all'uopo deliberato la gestione in forma associata dei servizi per il periodo 01/09/2026 – 31/08/2036

Ciò posto, e rimandando a quanto già dedotto nella sezione C) in ordine alla scelta del modello gestorio, si riporta nel prosieguo il conto economico di un anno tipo relativo all'impianto concessorio.

In allegato si riportano altresì il conto economico, il rendiconto finanziario, ed i relativi indicatori, avuto particolare riguardo al *discounted payback period* che acclara la congruità della durata in rapporto all'investimento richiesto al concessionario.

	Anno 1
Cifra d'Affari Pasti	252.280
Ricavo unitario medio	6,57
Quantità Pasti	38.378
Food	68.721
Costo unitario medio	1,79
Incidenza Food	27,2%
Materiale no food	7.924
Costo unitario medio	0,21
Incidenza No Food	3,1%
Personale	119.326,61
Costo unitario medio	3,11
Incidenza Personale	47,3%
Spese Generali, investimenti e sicurezza	51.557
Costo unitario medio	1,34
Incidenza Spese Generali	20,4%
UTILE	4.751
Marginalità media	0,12
Incidenza utile	1,9%

La configurazione del piano finanziario è sostanzialmente la medesima che si seguirebbe in caso di appalto di servizi, tenuto conto che gli investimenti rileverebbero anche in caso di appalto, sicché la scelta del modulo concessorio non pone particolari differenziazioni sotto il profilo squisitamente economico-finanziario.

L'impianto concessorio, come già chiarito nella precedente sezione, - consente però di ridurre al minimo gli oneri amministrativi in capo all'ente (es. iscrizioni, fatturazione, recupero crediti ecc.), con conseguente esternalità positive sul carico di lavoro degli uffici, e quindi economicità gestionale.

Non essendo previste compensazioni per gli obblighi di servizio imposti dal capitolato prestazionale, i quali sono remunerati con il corrispettivo unitario del pasto, non è necessario strutturare meccanismi per scongiurare fenomeni di sovra-compensazione, giacché *in re ipsa* di impossibile verifica.

Giova sotto questo profilo specificare che la compartecipazione “sociale” degli enti rispetto al costo unitario pasto è neutra rispetto ai ricavi del concessionario e non costituisce compensazione, in quanto i ricavi medesimi rimangono in ogni caso connessi solo ed esclusivamente al numero di pasti (i.e. domanda).

Il tutto è quindi coerente con quanto previsto dal diciottesimo Considerando della Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sui contratti di concessione, ove si legge: “*Allo stesso tempo, occorre precisare che alcuni accordi remunerati esclusivamente dall’amministrazione aggiudicatrice o dall’ente aggiudicatore dovrebbero configurarsi come concessioni **qualora il recupero** degli investimenti effettuati e **dei costi sostenuti dall’operatore per** eseguire il lavoro o **fornire il servizio dipenda dall’effettiva domanda del servizio**”.*

7.1. Il conto economico

	Importi in Euro	Totale (dati nominali)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
+	Ricavi tariffari utilizzati nel flusso di cassa	2.639.406	252.280	254.803	257.351	259.924	262.524	265.149	267.800	270.478	273.183	275.915
-	Costi per derrate	-718.974	-68.721	-69.408	-70.102	-70.803	-71.511	-72.226	-72.949	-73.678	-74.415	-75.159
-	Costi del personale (al lordo degli oneri sociali e TFR)	-1.248.420	-119.327	-120.520	-121.725	-122.942	-124.172	-125.413	-126.668	-127.934	-129.214	-130.506
-	Oneri diversi di gestione	-195	0	0	0	0	0	0	0	-64	-65	-66
-	Costi per servizi e spese generali	-496.955	-47.500	-47.975	-48.455	-48.939	-49.429	-49.923	-50.422	-50.926	-51.436	-51.950
	MARGINE OPERATIVO LORDO	174.862	16.732	16.900	17.069	17.239	17.412	17.586	17.762	17.875	18.054	18.234
-	Rata ammortamento	80.885	8.089	8.089	8.089	8.089	8.089	8.089	8.089	8.089	8.089	8.089
-	Accantonamento Fondo O&MRA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	MARGINE OPERATIVO NETTO	93.977	8.644	8.811	8.980	9.151	9.323	9.497	9.673	9.786	9.965	10.146
-	Oneri finanziari	-23.057	-3.893	-3.603	-3.292	-2.959	-2.603	-2.220	-1.811	-1.373	-903	-400
+	Proventi finanziari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	per memoria: Reddito operativo al netto di oneri e proventi fin.	70.921	4.751	5.208	5.688	6.192	6.721	7.277	7.862	8.414	9.062	9.746

7.2. Il flusso di cassa operativo

	Flusso di Cassa Operativo	Totale (dati nominali)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
+	Ricavi tariffari utilizzati nel flusso di cassa	2.639.406,35	252.280	254.803	257.351	259.924	262.524	265.149	267.800	270.478	273.183	275.915
+	Canone di disponibilità	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+	Altri ricavi (imposte anticipate per acc.to a Fondo O&MRA)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+	Altri ricavi (da utilizzo Fondo O&MRA)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+	Altri costi o ricavi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
-	Costi per derrate	-718.974	-68.721	-69.408	-70.102	-70.803	-71.511	-72.226	-72.949	-73.678	-74.415	-75.159
-	Costi del personale (al lordo degli oneri sociali e TFR)	-1.248.420,36	-119.327	-120.520	-121.725	-122.942	-124.172	-125.413	-126.668	-127.934	-129.214	-130.506
-	Oneri diversi di gestione	-195	0	0	0	0	0	0	0	-64	-65	-66
-	Costi per servizi e spese generali	-496.955	-47.500	-47.975	-48.455	-48.939	-49.429	-49.923	-50.422	-50.926	-51.436	-51.950
-	Altri costi (manutenzioni straordinarie non capitalizzate)	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0
=	a) Saldo (Mol/Ebitda + altri costi e ricavi non caratteristici)	174.862	16.732	16.900	17.069	17.239	17.412	17.586	17.762	17.875	18.054	18.234
-	Rata ammortamento	80.885	8.089	8.089	8.089	8.089	8.089	8.089	8.089	8.089	8.089	8.089
-	Accantonamento Fondo O&MRA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	<i>per memoria: Reddito operativo aziendale (EBIT)</i>	<i>93.977</i>	<i>8.644</i>	<i>8.811</i>	<i>8.980</i>	<i>9.151</i>	<i>9.323</i>	<i>9.497</i>	<i>9.673</i>	<i>9.786</i>	<i>9.965</i>	<i>10.146</i>
	<i>per memoria: Reddito operativo al netto di oneri e proventi fin.</i>	<i>70.921</i>	<i>4.751</i>	<i>5.208</i>	<i>5.688</i>	<i>6.192</i>	<i>6.721</i>	<i>7.277</i>	<i>7.862</i>	<i>8.414</i>	<i>9.062</i>	<i>9.746</i>
-	Imposte sul reddito netto operativo	-34.616	-2.805	-2.935	-3.071	-3.213	-3.362	-3.517	-3.679	-3.830	-4.008	-4.195
+	UTILE NETTO (o perdita)	36.304	1.946	2.273	2.617	2.978	3.359	3.760	4.183	4.584	5.054	5.551
=	Flusso di Cassa Operativo (a - Imposte)	140.246	13.928	13.964	13.997	14.026	14.050	14.069	14.082	14.045	14.045	14.039
-	Costo totale investimento rivalutato	-80.885	-80.885	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+	Riduzione investimento per Contributi Pubblici	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+	Variazione del CCN	-25.459	4.529	-7.217	-4.583	3.947	1.979	-4.721	-4.768	-4.843	-4.858	-4.925
+	Variazione imposte a credito O&MRA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
-	Utilizzi da fondo O&MRA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+	Valore residuo finale	25.459	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25.459
=	Flusso di Cassa Operativo Netto	59.361	-62.428	6.747	9.414	17.973	16.029	9.348	9.315	9.202	9.187	34.573

PRINCIPALI INDICATORI DI REDDITIVITA' E SOSTENIBILITA' ECONOMICO-FINANZIARIA	
WACC (Weighted Average Cost of Capital - costo medio delle fonti di finanziamento)	6,23%
VAN OPERATIVO DEL PROGETTO (Valore Attuale Netto del Progetto)	€ 18.779,01
TIR OPERATIVO DEL PROGETTO (Tasso Interno di Rendimento del Progetto)	10,64%
Rendimento atteso del Capitale Privato (K _e)	8,36%
VAN FINANZIARIO PER L'INVESTITORE (Valore Attuale Netto per l'investitore)	€ 11.948,70
TIR FINANZIARIO PER L'INVESTITORE (Tasso Interno di Rendimento per l'investitore)	17,93%
PAYBACK PERIOD OPERATIVO (N. di anni necessari per il ritorno dell'investimento)	7
DISCOUNTED PAYBACK PERIOD (Evidenza annualità in cui si verifica il recupero dell'investimento e delle Fonti)	10
DSCR - Indice di sostenibilità delle rate di debito finanziario (valore medio)	1,76
LLCR - Indice di sostenibilità dei debiti finanziari residui (valore medio)	1,52

Altri indicatori	valore medio
REDDITIVITA' DEL CAPITALE NETTO R.O.E. - E' un indice di redditività del capitale proprio. Esprime, in massima sintesi, i risultati economici dell'azienda.	12,53%
REDDITIVITA' DELL'ATTIVO NETTO R.O.A. - E' un indice di bilancio che misura la redditività relativa al capitale globale investito.	14,88%
MARGINE OPERATIVO LORDO (M.O.L.) o (EBITDA) - E' un indicatore di redditività che evidenzia il reddito di un'azienda basato sulla sua gestione caratteristica.	17486,23
MARGINE OPERATIVO NETTO (M.O.N.) - E' il risultato della sottrazione al M.O.L. degli accantonamenti ed ammortamenti. Detto anche reddito operativo della gestione caratteristica.	9397,73
REDDITO OPERATIVO AZIENDALE EBIT - E' un indice di fondamentale importanza per valutare la bontà delle scelte aziendali, in quanto è il risultato aziendale prima di imposte e oneri finanziari.	9397,73
REDDITIVITA' DEL CAPITALE INVESTITO R.O.I. - Indica la redditività economica della gestione caratteristica prescindere dalle fonti utilizzate, cioè quanto rendono i capitali (totale attivo) investiti nell'azienda.	14,88%
REDDITIVITA' DELLE VENDITE - R.O.S. - E' il rapporto tra il risultato operativo caratteristico (MON) e ricavi netti del periodo.	3,56%