

RELAZIONE TECNICO-ILLUSTRATIVA AI SENSI DEL COMMA 15 DELL'ART. 23 DEL D.LGS. 50/2016

Oggetto: Procedura di affidamento della nuova concessione del servizio di distribuzione automatica di generi di ristoro presso gli uffici e servizi comunali

Premesse generali e di contesto

Tenuto conto che l'attuale concessione del servizio di distribuzione automatica di generi di ristoro presso gli uffici e servizi comunali è in scadenza il 31 dicembre 2022, lo scrivente Servizio ha predisposto gli atti della nuova procedura di affidamento, già inserita in programmazione biennale degli acquisti di beni e servizi 2021/2022 con cod. CUI S01307110484202100134.

È intenzione dell'Amministrazione continuare ad assicurare ai suoi dipendenti il servizio di vendita di generi di ristoro (bevande calde e fredde non alcoliche, snack e alimenti preconfezionati) mediante l'installazione e la gestione di distributori automatici e semiautomatici, nonché tramite l'installazione e gestione di erogatori di acqua potabile di rete da collocarsi su spazi di proprietà o in disponibilità della Stazione Appaltante nelle n. 105 sedi comunali.

Rientra tra le funzioni del Servizio amministrativo Beni e Servizi l'affidamento e la gestione, anche amministrativo – contabile, dei servizi trasversali per gli uffici comunali (ad es. pulizie, vigilanza ecc.), tra i quali è compreso il servizio di erogazione di alimenti e bevande mediante distributori automatici a favore di dipendenti ed amministratori comunali, in locali comunali, talvolta aperti al pubblico.

È doveroso segnalare che l'affidamento del servizio di distribuzione automatica in oggetto, ancor prima che degli obiettivi strategici di ente, costituisce attuazione di principi costituzionali, nella misura in cui l'erogazione di cibi e bevande migliora la qualità dell'attività lavorativa e incrementa il benessere effettivo all'interno del contesto lavorativo (art. 97 Cost.).

Inoltre, con particolare riguardo agli uffici e alle sedi comunali aperte anche all'utenza esterna, la presenza dei distributori automatici costituisce un servizio ulteriore (ancorché a pagamento su domanda individuale) a favore della collettività che frequenta le sedi comunali predette. Ciò, pertanto, influisce anche sulla percezione sociale dell'efficienza dei servizi offerti ai consociati.

Anche per questo si è scelto di dare maggior attenzione alla disponibilità all'interno dei distributori di prodotti sani, definiti sulla base di aspetti nutrizionali.

Oltre a tali aspetti, occorre altresì tenere conto del contesto fattuale in cui la pubblica amministrazione è chiamata ad operare. Il riferimento è, chiaramente, alla situazione pandemica ancora in corso, che incide sul fabbisogno dell'ente comunale ed ha avuto un notevole impatto sul fatturato dell'operatore economico uscente. Atteso che la pandemia ha ridotto in modo considerevole la presenza fisica del personale in ufficio e l'accesso degli utenti esterni alle sedi comunali, il precedente concessionario ha subito una forte riduzione degli introiti economici. A ciò va aggiunto che la prospettata introduzione in via sistematica del c.d. lavoro agile mediante il Piano Integrato di Attività di organizzazione (P.I.A.O.) di cui all'art. 6 del d.l. 80/2021 porterà a regime, sul medio-lungo periodo, un lieve ridimensionamento del fatturato rispetto a quello pre-pandemico. Tuttavia, il superamento del contesto emergenziale, l'assunzione di nuovi dipendenti e una nuova

formulazione del lavoro agile fanno già registrare una ripresa dei consumi. Orbene, tale dato è stato valutato dalla pubblica amministrazione, che lo ha tenuto in considerazione al momento della costruzione della parte economica della gara e della redazione del Piano economico finanziario di massima.

Infine, altro elemento fattuale da considerare è il recente rincaro sul prezzo delle utenze praticato dai fornitori di energia (elettricità, gas, ecc.), a cui il legislatore ha recentemente cercato di far fronte con d.l. 17/2022 (convertito in legge 34/2022) recante “Misure urgenti per il contenimento dei costi dell’energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali”. Tale sopravvenienza influirà verosimilmente sui costi da sostenere per far fronte all’approvvigionamento di energia elettrica dei distributori automatici e, di conseguenza, inciderà anche sui costi della materia prima e degli ulteriori costi (beni alimentari imposti) a carico del concessionario. Per questo è stata inserita negli atti di gara una clausola di revisione prezzi.

Caratteristiche ambientali ed ecosostenibili della concessione

Oltre al citato art. 97 Cost., occorre ricordare anche la recente modifica degli artt. 9 e 41 Cost., apportata con legge costituzionale dell’8 febbraio 2022. Come noto, il legislatore ha, da un lato, specificato all’art. 9 che la Repubblica “*tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni*”, con ciò fornendo un espresso statuto costituzionale alla materia ambientale; dall’altro, ha modificato il secondo comma dell’art. 41 nel senso che oggi l’iniziativa economica privata resta libera, ma “*non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”. In aggiunta, coerentemente alle previsioni del Documento Unico di Programmazione (DUP) 2022/2024 approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 6 del 28/02/2022 e del Piano Esecutivo di Gestione 2022/2024 (PEG) approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 209 del 17/05/2022, questo Servizio, accanto ad una serie di azioni di sostenibilità ambientale, ha scelto di avviare una procedura che ponga particolare attenzione all’ambiente e all’ecompatibilità in linea con quanto previsto dagli obiettivi del Green Deal Europeo e perseguito dall’ente con l’obiettivo operativo di DUP 2.2.15 - 13.1.35 Green Public Procurement e con quanto stabilito dal Piano D’azione Comunale “Firenze Plastic Free” Delibera della Giunta Comunale n° 2019/G/00520 del 15/11/2019 avente ad oggetto “Agenda 2030 ONU - per la Riduzione dell’Uso della Plastica nel Comune di Firenze, in applicazione a quanto espresso dalla Direttiva UE 904/2019 sulla riduzione dell’incidenza di determinati prodotti di plastica sull’ambiente.

In attuazione dei principi guida sopra indicati e nel rispetto dei principi di economicità, innovazione e tutela della salute, il Capitolato Speciale d’Appalto intende promuovere un miglioramento in termini di sostenibilità ambientale del servizio di distribuzione automatica (*vending machine*) orientando al contempo il mercato verso comportamenti più virtuosi. In particolare, sono stati considerati come requisiti minimi e criteri di premialità i seguenti elementi: qualità dei prodotti alimentari, tipologie e prestazioni energetiche dei distributori, sistema di gestione dell’approvvigionamento e qualità del servizio, riduzione e riciclaggio dei rifiuti prodotti.

Ai sensi dell’art. 34 del D.lgs. 50/2016, ai fini del conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d’azione per la sostenibilità ambientale nel settore della P.A., la documentazione progettuale e di gara prevede in autovincolo il rispetto della normativa che segue: i Criteri Ambientali Minimi (c.d. CAM) per il Servizio di ristorazione collettiva e la fornitura di derrate alimentari adottati con DM 25 luglio 2011 applicabili in quanto compatibili, il documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea “Criteri dell’UE per gli appalti pubblici verdi in materia di prodotti alimentari, servizi di ristorazione e distributori automatici SWD (2019/366) in quanto compatibili, la Direttiva UE 2019/904 sulla riduzione dell’incidenza di determinati prodotti di plastica sull’ambiente, recepita con Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 196.

In particolare, in conformità a tale normativa sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, è stato introdotto il divieto di commercializzare nei paesi dell'Unione, a partire dal 2021, posate, piatti, bastoncini cotonati, cannucce, tazze per bevande, inclusi tappi e coperchi, contenitori per consumo immediato (fast-food) o asporto (take away) in polistirolo espanso e articoli di plastica oxo-degradabili, come sacchetti o imballaggi.

Pertanto, in coerenza con i suddetti obiettivi ed in adesione agli indirizzi espressi con Delibera della Giunta Comunale n° 2019/G/00520, per la riduzione della produzione dei rifiuti in plastica, sia all'interno degli Uffici comunali che sul territorio comunale, sono state promosse (da capitolato o come requisito premiante) a titolo di esempio le seguenti specifiche tecniche:

- i bicchierini per l'erogazione di bevande calde dovranno essere compostabili, certificati da parte di organismi accreditati e conformi alle norme armonizzate UNI EN 13432 e/o UNI EN 14995:2007;
- le palette non dovranno essere in plastica (ad esempio, legno);
- le bottiglie di acqua minerale dovranno essere in PET con minimo il 25% di plastica riciclata, premiando offerte migliorative che contemplino la fornitura di materiali con una percentuale superiore fino al R-PET, ossia in PET riciclato al 100% (ai sensi della legge n. 126 del 13.10.2020), alluminio e tetrapak;
- parco automezzi di trasporto adibiti al servizio a basso impatto ambientale per rifornimenti/interventi di assistenza;
- illuminazione a led dei distributori;
- riduzione oraria dei consumi energetici delle macchine;

Il Comune di Firenze, nell'ottica di essere uno dei Comuni italiani più attenti all'ambiente e alla green economy, ha scelto di inserire nella presente concessione alcune caratteristiche dei prodotti che diventeranno obbligatorie per Legge sulla base dell'art. 6 del D.lgs. 196/2021 a partire da luglio 2024, quali a titolo esemplificativo quelle relative all'acqua in bottiglia da 0,50 L, tè, bevande gasate e succhi di frutta che devono essere confezionati in contenitori fabbricati con polietilene tereftalato come componente principale («bottiglie in PET») contenenti almeno il 25% di plastica riciclata e con tappo non separabile.

Caratteristiche della procedura

1. Oggetto della concessione e lotto unico

Alla procedura sono stati assegnati i seguenti CPV: 42933000-5 (Distributori automatici) e 15000000-8 (Prodotti alimentari e bevande).

Occorre indicare la complessa distribuzione delle sedi dei servizi e uffici comunali: come risulta dall'analisi del fabbisogno svolta da questo Servizio, la concessione deve servire 105 sedi distribuite nell'intero territorio cittadino.

Ai sensi dell'art. 51, comma 1, del Codice, merita però specificare che, nonostante l'eterogeneità degli uffici e la loro diffusione capillare su tutto il territorio comunale, si è posta la necessità di offrire un servizio uniforme in tutte le sedi in modo da non creare disparità di trattamento fra i dipendenti. Inoltre, al fianco di tale finalità, obiettivo dell'amministrazione è assicurare l'unitarietà della gestione e del controllo in sede di esecuzione contrattuale attraverso l'interlocuzione con un solo concessionario responsabile degli adempimenti contrattuali in tutte le sedi interessate.

Gli aspetti ora indicati hanno suggerito di confermare negli atti di gara l'attuale organizzazione unitaria del servizio, escludendo perciò l'eventuale suddivisione in lotti per consentire ai dipendenti e agli utenti esterni di fruire, anche con lo stesso dispositivo di pagamento elettronico, del servizio in tutte le sedi comunali.

2. Durata della concessione

La concessione avrà durata pari a 60 mesi (5 anni) con decorrenza dalla data del verbale di inizio delle operazioni di installazione dei macchinari.

Come meglio evidenziato nel Piano economico-finanziario di massima, la durata quinquennale della concessione è stata determinata sulla base della stima dei ricavi e dei costi a carico del concessionario (acquisto dei distributori, noleggio degli erogatori di acqua, approvvigionamento delle materie prime, costi del personale, oneri diversi e per la sicurezza).

Pertanto, in base ai dati sopra richiamati e considerate le spese delle utenze sostenute dall'Amministrazione comunale, nel Progetto viene evidenziato che una concessione di durata quinquennale può realizzare le condizioni di convenienza e di sostenibilità economica richieste dal Codice dei Contratti (art. 3 comma 1 lett. fff) quale equilibrio fra costi e ricavi per il concessionario, stabilendo, infine, che il canone a carico del concessionario non debba essere inferiore a € 350.000 euro (escluso quello relativo all'eventuale proroga) per l'intera durata quinquennale della concessione. Tale importo del canone sarà soggetto al massimo rialzo in sede di gara.

3. Requisiti di partecipazione

Tenuto conto della complessità del servizio da affidare al nuovo concessionario, dell'elevato numero di distributori ed erogatori di acqua (si veda Allegato A del Capitolato) e ferma restando la necessità di consentire un'adeguata e concorrenziale partecipazione, sono stati previsti requisiti speciali di partecipazione alla gara idonei ad assicurare le offerte di imprese in grado di svolgere, per complessità organizzativa e capacità aziendale, il servizio richiesto.

Pertanto, sono stati previsti i seguenti requisiti speciali:

a) Requisiti di capacità economica e finanziaria: fatturato specifico medio annuo nel settore di attività oggetto della concessione riferito ai migliori tre esercizi finanziari degli ultimi 5 anni disponibili non inferiore a € 350.00 (trecentocinquantamila/00) IVA esclusa.;

b) Requisiti di capacità tecnico-professionale: aver eseguito nell'ultimo triennio antecedente all'invio della lettera d'invito il servizio di concessione di distribuzione automatica di alimenti e bevande presso amministrazioni pubbliche e/o enti privati con un numero complessivo di distributori automatici impiegati non inferiore a 200 (duecento).

4. Criteri di aggiudicazione

L'affidamento avverrà mediante procedura negoziata (art. 1, comma 2, lett. b del d.l. 76/2020, conv. con legge 120/2020 e art. 63 d.lgs. 50/2016) con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95 del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 – Codice dei contratti pubblici (in seguito anche Codice), assegnando 70 punti all'offerta tecnica e 30 punti all'offerta economica.

In relazione all'offerta tecnica si è scelto di premiare, tramite criteri tabellari, offerte migliorative in grado di offrire, secondo i migliori standard tecnologici internazionali: prodotti a basso impatto ambientale (contenitori e packaging); possibilità di fruire di bevande calde con un proprio contenitore; capsule compostabili; sistemi di risparmio energetico; utilizzo di mezzi a basso impatto ambientale ecc. Una particolare attenzione è stata posta anche agli aspetti sociali, con prodotti del commercio equo e solidale e a prodotti "salutari", con la previsione di prodotti per le diverse intolleranze, ulteriori rispetto a quelli previsti da capitolato, premiando chi offre macchine con canale erogatore apposito per bevande prive di glutine. Criteri premiali sono stati previsti anche a vantaggio dell'utenza, come la possibilità di utilizzo di applicativi di pagamento elettronico su smartphone e un sistema di rilevazione del gradimento e preferenze dell'utenza atto ad indirizzare le tipologie dei prodotti nei successivi rifornimenti.

In relazione all'offerta economica, si è previsto il criterio del massimo rialzo sull'importo del canone concessorio e del massimo ribasso sui prezzi dei prodotti ai sensi dell'art. 95, comma 4, lettera b) del D.Lgs. 50/2016.

Al fine di agevolare la partecipazione alla procedura di gara e consentire la formulazione di un'offerta consapevole da parte dei concorrenti, l'Amministrazione ha redatto un piano economico finanziario di massima sulla base dei dati a disposizione rispetto all'esperienza degli anni passati.

5. Caratteristiche del servizio

Per quanto concerne il Capitolato prestazionale, lo stesso è stato predisposto per consentire di per sé un alto standard tecnico-qualitativo del servizio e si struttura nel modo che segue:

- devono essere installati 179 distributori nuovi di fabbrica e di ultima generazione per favorire la riduzione dei consumi energetici;
- deve essere garantita l'installazione di n. 71 erogatori d'acqua nuovi di fabbrica con varie opzioni di scelta del prodotto (fresca, naturale, con addizione di anidride carbonica alimentare). La fruizione dell'acqua deve essere gratuita per l'utenza;
- tutti i prodotti in vendita devono avere prezzi fissi e invariabili per l'utenza, salvo quanto previsto dalla clausola di revisione dei prezzi;
- somministrazione, sulla base dell'esperienza del precedente contratto di concessione, anche di prodotti freschi;
- somministrazione, in tutti i distributori automatici, anche di prodotti biologici, di prodotti provenienti dal mercato eco-solidale e di prodotti privi di glutine e lattosio.

Trattandosi di concessione "attiva" per la quale la Stazione Appaltante stima di riscuotere annualmente un canone, non si rilevano oneri a carico della stessa se non per la corresponsione del contributo di gara pari in base alla Delibera ANAC n. 830 del 21/12/2021 ad € 600,00. Tale spesa trova copertura finanziaria al capitolo 43730 assegnato al Servizio Amministrativo Beni e Servizi. Per giurisprudenza consolidata della Corte dei Conti non è prevista la corresponsione di incentivi tecnici ai sensi dell'art. 113 del D.lgs. 50/2016.

Firenze, 28/09/2022

IL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO (RUP)

dott.ssa Alessandra Battaglini