



## Indagine conoscitiva A.N.AC. 2024

### Servizio di ristorazione in ambito scolastico

#### Indice

<b>Abstract</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Premessa</b> .....	<b>2</b>
<b>2. L'indagine campionaria</b> .....	<b>3</b>
2.1. Il processo di costruzione del questionario.....	3
2.2. Il questionario.....	5
2.3. Il campione.....	6
<b>3. L'analisi dei dati</b> .....	<b>8</b>
3.1. Le stazioni appaltanti.....	8
3.2. Gli aggiudicatari .....	10
3.3. Le caratteristiche dei contratti pubblici.....	13
3.4. Le caratteristiche del servizio di ristorazione scolastica.....	16
<b>4. Focus: il prezzo unitario del pranzo</b> .....	<b>21</b>
4.1. Il range e l'analisi territoriale del prezzo unitario .....	21
4.2. La relazione tra prezzo unitario e caratteristiche osservate .....	23
<b>5. Conclusioni</b> .....	<b>26</b>
<i>Appendice</i> .....	<i>29</i>



## Abstract

I servizi di ristorazione scolastica rappresentano, in Italia, un settore del mercato dei contratti pubblici di servizi significativo, con un valore stimato di oltre 5,7 miliardi di euro<sup>1</sup>.

Questo studio analizza, in particolare, 195 contratti pubblici di servizi di ristorazione nelle scuole primarie, selezionati nell'ambito di un'indagine campionaria, effettuata nella seconda metà del 2024, mediante la somministrazione di un questionario molto dettagliato a 250 stazioni appaltanti.

I dati raccolti hanno consentito di sviluppare analisi statistiche inerenti sia aspetti di carattere generale, riguardanti il lato della domanda e il lato dell'offerta, sia le caratteristiche di dettaglio dei contratti e del servizio. Si è proceduto, poi, ad approfondire le relazioni tra queste caratteristiche e uno degli elementi centrali dell'indagine: il prezzo unitario del pasto, esattamente il prezzo unitario del pranzo erogato nella scuola primaria.

Analizzando la relazione tra prezzo unitario ed un considerevole numero di variabili è stato possibile far emergere alcune correlazioni che possono stimolare riflessioni utili negli *stakeholders* per migliorare la trasparenza, l'efficienza e la qualità dei contratti pubblici nel settore della ristorazione scolastica.

Uno sviluppo del presente lavoro, alla luce delle sue risultanze, è di procedere alla determinazione di prezzi di riferimento dei servizi di ristorazione scolastica, esercitando il potere attribuito all'Autorità dalla norma primaria di cui all'art. 222, co. 3, lett. i) del Codice dei contratti pubblici.

### 1. Premessa

Il Codice dei contratti pubblici (di seguito, "Codice")<sup>2</sup> dedica un apposito articolo ai servizi in argomento, ove stabilisce, tra l'altro, che essi siano aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo<sup>3</sup> e che la valutazione dell'offerta tecnica tenga conto, in particolare, tramite l'attribuzione di un punteggio premiale: a) della qualità dei generi alimentari, con particolare riferimento ai prodotti biologici, tipici e tradizionali, ai prodotti a denominazione protetta, nonché ai prodotti provenienti da sistemi di filiera corta e da operatori dell'agricoltura sociale; b) del rispetto delle disposizioni ambientali in materia di economia sostenibile (*green economy*), nonché dei pertinenti criteri ambientali minimi di cui all'art. 57 del Codice; e c) della qualità della formazione degli operatori.

È, altresì, stabilita la facoltà per le istituzioni pubbliche che gestiscono mense scolastiche di prevedere, nelle gare concernenti i relativi servizi di fornitura, criteri di priorità per l'inserimento di prodotti agroalimentari provenienti da operatori dell'agricoltura sociale.

Il Legislatore, mediante la disciplina codicistica (cfr. art. 130 - *Servizi di ristorazione* del d.lgs. 36/2023) ha, dunque, vincolato le stazioni appaltanti (di seguito, "SA") a privilegiare il profilo qualitativo delle offerte degli operatori economici che si contendono il mercato dei contratti pubblici in argomento (di seguito, "OE"), essendo fruito da un'utenza composta principalmente da bambini e giovani, oltre al rispetto dei principi cardine che sovrintendono all'affidamento di tutti i contratti pubblici di cui agli articoli 1 – 10, tra cui il principio di economicità e di trasparenza.

---

<sup>1</sup> Quadriennio 2019-2022.

<sup>2</sup> Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici", come integrato e modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209.

<sup>3</sup> Tale precetto codicistico è ribadito anche nell'art. 108, co. 2, lett. a) del d.lgs. 36/2023, cit..

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito anche "Autorità" o "A.N.AC."), nell'esercizio della propria funzione di favorire l'economicità dei contratti pubblici e la trasparenza delle condizioni di acquisto, ai sensi dell'art. 222, co. 3, lett. i), del Codice dei contratti pubblici, cit., ha deliberato l'avvio di una indagine per la rilevazione delle caratteristiche potenzialmente influenti nella determinazione del prezzo unitario del servizio di ristorazione in ambito scolastico con particolare riferimento alla scuola primaria, con la finalità ultima dell'individuazione dei prezzi di riferimento in materia.

Per la raccolta dei dati l'Autorità ha predisposto un apposito questionario<sup>4</sup> somministrato ad un campione di Stazioni Appaltanti che - da analisi nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) - risultavano aver avviato almeno un affidamento per il servizio di ristorazione scolastica ovvero aver presumibilmente un contratto attivo per tale servizio.

L'indagine si è svolta nella seconda parte del 2024 ed è stata rivolta ad un campione di 250 SA.

## 2. L'indagine campionaria

Ai fini dell'indagine campionaria sono state svolte una pluralità di attività propedeutiche: dall'analisi dei dati contenuti nella BDNCP alla disamina dei bandi, dei capitolati tecnici e prestazionali, e degli altri documenti da gara nonché dei contratti stipulati da alcune delle principali SA. Si è, poi, tenuto conto del contributo dell'Associazione Nazionale delle Imprese della Ristorazione Collettiva (ANIR) e dell'esperienza dell'A.N.AC.. Infine, è stata svolta una indagine pilota.

### 2.1. Il processo di costruzione del questionario

Dai dati presenti in BDNCP, in termini economici, è emerso che nel solo 2022 l'importo del settore ammontava a oltre 2 mln di euro, sostanzialmente in linea con gli importi dell'anno precedente.

Analizzando gli affidamenti in base alla modalità di realizzazione sull'intero quadriennio 2019-2022 (Tabella 1), si osserva che, in termini di importo, la quota maggiore è rappresentata dai contratti di appalto (70,3%), mentre il peso degli accordi quadro/convenzioni rimane piuttosto limitato (al di sotto del 20%). I contratti di concessione mostrano una rilevanza residuale.

Tabella 1 Modalità di realizzazione: importi per anno (valori assoluti e percentuali)

Modalità realizzazione	2019		2020		2021		2022		Periodo 2019-2022	
	Importo (mln €)	importo %	Importo (mln €)	importo %	Importo (mln €)	importo %	Importo (mln €)	importo %	Importo (mln €)	importo %
Accordo quadro/convenzione	194	18,4%	55	9,0%	183	8,7%	578	28,9%	1.009	17,5%
Contratto di appalto	693	65,9%	448	74,3%	1676	79,8%	1.232	61,5%	4.048	70,3%
Contratto di concessione	126	12,0%	56	9,2%	113	5,4%	191	9,5%	486	8,4%
Finanza di progetto	38	3,6%	45	7,4%	126	6,0%	0	-	209	3,6%
Altro	1	0,1%	0,4	0,1%	1	0,1%	3	0,1%	5	0,1%
<b>Totale</b>	<b>1.051</b>	<b>100%</b>	<b>604</b>	<b>100%</b>	<b>2.099</b>	<b>100%</b>	<b>2.003</b>	<b>100%</b>	<b>5.757</b>	<b>100%</b>

Fonte: Anac su dati BDNCP

<sup>4</sup> Reso disponibile con personalizzazione del software *limesurvey* al link <http://questionari.anticorruzione.it/limesurvey/index.php/649536?lang=it>.

L'analisi in base alla tipologia di SA rispecchia quanto detto in merito alla modalità di realizzazione, essendo i Comuni i soggetti che, tendenzialmente, affidano i contratti di appalto, mentre le Centrali di committenza tendono a scegliere accordi quadro e convenzioni. Come mostrato dalla Tabella 2, la stragrande maggioranza (quasi l'80%) dei CIG perfezionati (periodo 2019-2022) è riconducibile ai Comuni, mentre quelli riconducibili alle Centrali di committenza rappresentano solo il 13% (un sesto rispetto ai Comuni), corrispondenti al 20% in termini di importo. Ci si potrebbe aspettare una differenziazione maggiore tra le due tipologie di SA, ma in questo settore merceologico anche i Comuni gestiscono lotti piuttosto grandi, ad esempio: Roma Capitale<sup>5</sup> 709 mln nel 2021, Comune di Torino 142 mln nel 2022, Comune di Modena 126 mln nel 2021; le centrali di committenza, invece, raramente si identificano con i Soggetti aggregatori (es. gara di Intercent-ER da 300 mln del 2022), mentre nella maggior parte dei casi si tratta di enti territoriali (unioni di Comuni, comunità montane, etc.).

Tabella 2 Distribuzione degli affidamenti (CIG) per tipologia di stazione appaltante - periodo 2019-2022

Tipologia SA	n. CIG	CIG %	Importo (mln €)	Importo %
Comuni	3.973	79,5%	4.067	70,7%
Centrale Committenza	657	13,1%	1.154	20,1%
Province	161	3,2%	186	3,2%
Comunità montane	90	1,8%	117	2,0%
Altro	117	2,4%	233	4,0%
<b>Totale</b>	<b>4.998</b>	<b>100%</b>	<b>5.757</b>	<b>100%</b>

Fonte: Anac su dati BDNCP

Dall'analisi documentale, con riferimento alle caratteristiche dei servizi di ristorazione scolastica, a fronte di menù diversificati, dettagliati e tarati a seconda del tipo di scuola e, all'interno di essa, anche della fascia di età, non sono emerse, sempre, differenze sostanziali in termini di importo del singolo pasto per i vari ambiti scolastici.

È, invece, emersa una grande attenzione agli ingredienti e al tipo di preparazione, certamente indotta dalla necessità di rispettare, in particolare, la normativa molto dettagliata dei CAM. Il citato Decreto specifica, infatti, una serie di vincoli anche per la refezione scolastica, oltre a normare l'aspetto dell'approvvigionamento di derrate, tra cui le percentuali di prodotti bio, la riduzione di sprechi alimentari e di rifiuti plastici da smaltire, il ricorso alla filiera corta, e l'efficientamento energetico.

È, inoltre, emerso che l'attenzione prioritariamente posta sulla qualità del servizio si traduce, talvolta, nel porre a base d'asta il c.d. "prezzo fisso", incentivando l'OE ad offrire elementi migliorativi valutati in base ad una serie articolata di punteggi, tenendo fisso il prezzo unitario.

E, poi, emerso, che, in genere, la documentazione di gara include, quali ulteriori elementi caratterizzanti il servizio, tra l'altro, la preparazione, l'allestimento, il rigoverno, la sanificazione e la manutenzione dei locali afferenti alla preparazione e alla refezione dei pasti.

Tenuto conto che tutti questi aspetti possono, potenzialmente, incidere sul processo produttivo e successivamente sul prezzo, sono stati ritenuti importanti ai fini di una indagine da realizzare.

Dall'analisi documentale, in genere, non si sono, invece, evinte le metodologie adottate dalle SA ai fini della determinazione del prezzo unitario. Sembra che le SA abbiano concentrato la loro attenzione sulle altre numerose questioni relative alla definizione della documentazione di gara, senza dedicare particolare attenzione alla esplicitazione degli elementi caratterizzanti la determinazione della variabile; peraltro, in alcuni casi la metodologia non è stata neanche indicata. Neanche in altre fonti sono stati riscontrati informazioni aggiornate e affidabili sulla determinazione del prezzo unitario dei pasti.

<sup>5</sup> L'affidamento comprende anche il servizio di disinfezione e derattizzazione (CPV 90921000-9) e i servizi di pronto intervento, piccola manutenzione e riparazione (CPV 50800000-3).



L'Associazione ANIR ha suggerito quali variabili esplicative del prezzo: la tipologia di scuola, la presenza o meno della cucina interna, l'allestimento e rigoverno, le migliorie del servizio richieste dalle SA, la forma contrattuale, la porzionatura (monoporzione con distribuzione vs multi porzione con scodellamento), il centro di produzione (di proprietà del committente o dell'aggiudicatario), la tipologia di pasto, il luogo di distribuzione (refettorio, aula, misto), la modalità di distribuzione (al tavolo, *self service*), le migliorie del servizio richieste dalle SA, a loro volta, distinte in prestazioni aggiuntive (bottiglietta d'acqua, stoviglie monouso, costo vettori energetici) e offerta merceologica (miglioramento percentuali bio/DOC/DOP rispetto a quelle stabilite nei CAM, prodotti a marchio, certificazione mensa BIO).

Infine, l'esperienza maturata dall'Autorità, relativamente alla determinazione dei prezzi di riferimento in ambito sanitario, ha suggerito, anche elementi ulteriori quali la localizzazione territoriale e la dimensione quantitativa del contratto (es. il numero di pasti annualmente previsto e la durata contrattuale).

Sulla base di tali elementi, potenzialmente rilevanti ai fini della determinazione del prezzo unitario del pasto, l'Autorità ha predisposto il questionario di rilevazione esplicito nel paragrafo seguente.

## 2.2. Il questionario

Il questionario è stato strutturato in quattro sezioni, di cui la prima mirata ad acquisire i dati identificativi della SA di appartenenza del Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) e le restanti tre sezioni i dati sul contratto e gli elementi che, in ipotesi, potrebbero incidere primariamente sul prezzo unitario del pasto fruito dai bambini delle scuole primarie.

In particolare, il questionario è composto dalle sezioni di seguito elencate ed ha consentito di acquisire, tra l'altro, i seguenti dati:

- 1) la sezione "Anagrafica", i dati sulla tipologia di SA e sulla macroarea geografica di appartenenza;
- 2) la sezione "Contratto", i dati sulla tipologia contrattuale, sul criterio di aggiudicazione scelto dalle SA, sull'importo contrattuale e l'eventuale rinegoziazione del prezzo negli ultimi 12 mesi, sulla durata del contratto e l'eventuale proroga o rinnovo, sulle tipologie di utenza previste nel contratto, e sull'aggiudicatario;
- 3) la sezione "Utenza Alunni Scuola Primaria - Locali e Manutenzione", i dati sulla tipologia di servizio e sugli elementi che incidono sul prezzo del pasto (es. locali di preparazione del pasto, manutenzione ordinaria/straordinaria dei locali e delle attrezzature); e
- 4) la sezione "Utenza Alunni Scuola Primaria – PRANZO", i dati sulla tipologia di legame, sul luogo e modalità di distribuzione del pranzo, su eventuali servizi o prestazioni aggiuntive ovvero ulteriori tipologie di pasto incluse nel prezzo del pranzo, sul prezzo unitario del pranzo, sugli eventuali criteri di differenziazione dei prezzi unitari, e sul numero di pranzi annuali previsti/stimati.

In ragione della complessità e ampiezza del questionario in argomento, l'Autorità ha ritenuto opportuno sottoporlo previamente ad un numero circoscritto di SA, al fine di verificarne l'efficacia e la completezza rispetto all'obiettivo di raccolta dei dati utili alle analisi ed elaborazioni sulle peculiarità degli affidamenti e degli elementi maggiormente caratterizzanti i prezzi unitari dei servizi forniti nelle scuole primarie.

Più in dettaglio, l'indagine "pilota" ha riguardato 8 soggetti, di cui 7 delle principali SA che, secondo i dati della BDNCP, nel corso dell'anno 2023, hanno svolto almeno una gara in tema - Milano ristorazione S.p.A., Roma Capitale, il comune

di Torino, Intercent-ER Agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici dell'Emilia-Romagna, il comune di Firenze, il comune di Napoli, il comune di Palermo - e l'ANIR.

La struttura definitiva del questionario è di seguito rappresentata:

1. **Informazioni generali sul compilatore**
  - Nome, cognome, e-mail e telefono.
  - Denominazione e codice fiscale/P.IVA dell'Ente/Impresa.
  - Macroarea geografica (Nord Est, Nord Ovest, Centro, Sud, Isole).
2. **Dati del contratto**
  - CIG (Codice Identificativo di Gara).
  - Criterio di aggiudicazione (OEPV, prezzo fisso, altro).
  - Data di stipula del contratto.
  - Importo totale (al netto di IVA).
  - Durata del contratto (in mesi).
  - Denominazione e codice fiscale/P.IVA dell'aggiudicatario.
3. **Proroghe, rinnovi e rinegoziazioni**
  - Presenza di proroghe o rinnovi (importo e durata).
  - Eventuale rinegoziazione del prezzo negli ultimi 12 mesi.
4. **Tipologia contrattuale**
  - Contratto di appalto, contratto di concessione, accordo quadro o altro.
  - Se contratto di concessione, è richiesta la percentuale di insoluti.
5. **Caratteristiche del servizio**
  - Tipologia di utenza (bambini di vari ordini scolastici, personale docente).
  - Tipologia di servizio (cucina interna, esterna, misto).
  - Proprietà e manutenzione (ordinaria e straordinaria) di locali e attrezzature.
  - Modalità di confezionamento (monoporzione, multi-porzione) e distribuzione (al tavolo, self-service).
6. **Aspetti aggiuntivi e servizi inclusi**
  - Fornitura di bottigliette d'acqua, stoviglie monouso, costi energetici.
  - Offerta merceologica: rispetto dei CAM, menù solidali/sociali, riduzione dei rifiuti plastici.
  - Tipologie di pasti aggiuntivi: spuntino, merenda, cestino per escursioni.
7. **Prezzi e quantità**
  - Prezzi unitari differenziati per quantitativi giornalieri.
  - Prezzo unitario attuale del pasto (al netto di IVA).
  - Numero di pasti annuali previsti o stimati.

### 2.3. Il campione

Una volta perfezionato il questionario, anche a seguito dell'indagine pilota citata, è stato individuato il campione - con una dimensione di **250 SA**, che risultavano, da una analisi della BDNCP, aver avviato almeno un affidamento per il servizio di ristorazione scolastica, o che presumibilmente avevano un contratto attivo per tale servizio. Nello specifico:

- tutti i Comuni capoluoghi di provincia, per un totale di **109 Comuni**;
- i Soggetti aggregatori che, da BDNCP, risultavano aver svolto almeno una gara per ristorazione/mense scolastiche a partire dall'anno 2020<sup>6</sup>, per tutti i *Common Procurement Vocabulary* (CPV) 55<sup>7</sup> con analisi testuale dell'oggetto, per un totale di **12 Soggetti aggregatori**;

<sup>6</sup> Da verifiche effettuate in BDNCP nel mese di maggio 2024.

<sup>7</sup> CPV 55000000-0 - Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio.



- le SA estratte casualmente (con campionamento sistematico) tra le SA che avevano pubblicato almeno un bando nell'anno 2023<sup>8</sup> per i 2 CPV relativi alla ristorazione/mense scolastiche<sup>9</sup>, per un totale di **129 SA**.

Tabella 3 Struttura del campione

Regione	n. Comuni	% Comuni	Unità campionarie	di cui		
				Capoluoghi di provincia	Soggetti aggregatori	SA estratte casualmente
Abruzzo	305	3,9%	10	4		6
Basilicata	131	1,7%	4	2		2
Calabria	404	5,1%	13	5	1	7
Campania	550	7,0%	17	5		12
Emilia	330	4,2%	10	9	1	0
Friuli	215	2,7%	7	4	1	2
Lazio	378	4,8%	12	5	1	6
Liguria	234	3,0%	7	4	2	1
Lombardia	1502	19,0%	48	12	2	34
Marche	225	2,8%	7	7		0
Molise	136	1,7%	4	2		2
P.A. Bolzano	1180	14,9%	4	1	1	2
P.A. Trento	257	3,3%	5	1		4
Piemonte	377	4,8%	37	8	1	28
Puglia	391	5,0%	8	6		2
Sardegna	273	3,5%	12	5		7
Sicilia	116	1,5%	12	9		3
Toscana	166	2,1%	10	10		0
Umbria	92	1,2%	3	2		1
Valle d'Aosta	74	0,9%	2	1	1	0
Veneto	560	7,1%	18	7	1	10
<b>Totale</b>	<b>7.896</b>	<b>100%</b>	<b>250</b>	<b>109</b>	<b>12</b>	<b>129</b>

Fonte: Anac

L'Autorità ha, dunque, avviato l'indagine conoscitiva definitiva, somministrando alle 250 SA selezionate il questionario, predisposto mediante la personalizzazione del software "Limesurvey", effettuata dalla stessa Autorità, che ha consentito alle SA di accedere liberamente al questionario per la compilazione. Le comunicazioni relative all'avvio della rilevazione statistica sono state effettuate, in data 4 e 10 luglio 2024, mediante note indirizzate alle SA, al RUP e al RASA. In tale sede è stato fornito il link, per consentire l'accesso al questionario in argomento <http://questionari.anticorruzione.it/limesurvey/index.php/649536?lang=it>, è stato, altresì, indicato il termine entro cui adempiere (15 settembre 2024) e sono state evidenziate alcune precisazioni utili ad una corretta compilazione (compilare i campi ivi presenti con le informazioni relative al contratto per il servizio di ristorazione scolastica che comprenda il servizio per la scuola primaria, vigente al momento della compilazione, es: CIG, prezzi unitari, quantità, caratteristiche del servizio, etc.), nonché forniti i riferimenti per richiedere eventuali chiarimenti interpretativi o di supporto alla compilazione del questionario medesimo.

A conclusione della fase di rilevazione, si è proceduto allo scarico dei questionari pervenuti ed alle successive attività di *data cleaning*, che hanno consentito la predisposizione del dataset definitivo, contenente 195 osservazioni, sul quale sono state condotte le elaborazioni statistiche.

<sup>8</sup> Da verifiche effettuate in BDNCP nel mese di aprile 2024.

<sup>9</sup> 55300000 - Servizi di ristorazione e di distribuzione pasti e CPV 55500000 - Servizi di mensa e servizi di catering.

### 3. L'analisi dei dati

#### 3.1. Le stazioni appaltanti

Sulla base di tale dataset, l'Autorità ha proceduto a svolgere le analisi e le elaborazioni statistiche concernenti sia la domanda e l'offerta del mercato dei contratti pubblici di servizi di ristorazione nelle scuole primarie sia gli aspetti che connotano maggiormente i contratti e i prezzi unitari ed i servizi ivi previsti. Il lavoro svolto concerne, altresì, un focus dedicato ai prezzi unitari, che mira ad evidenziare le molteplici variabili maggiormente incidenti sulla determinazione del prezzo unitario.

L'analisi dei dati raccolti evidenzia un valore della domanda pari a 1,2 mld di euro per i 195 contratti rilevati.

Se si considera il valore delle 39 proroghe, pari a 65,7 mln di euro, e dei 46 rinnovi, pari a 201,2 mln di euro, dei contratti più recenti stipulati dalle SA, il valore complessivo della domanda espressa dalle amministrazioni campionate, nell'intero arco temporale 2015 - 2024, va oltre 1,47 mld di euro (Tabella 4).

Tabella 4 Contratti, proroghe e rinnovi - numero e importo

	Numero	Importo
Contratti	195	1.203.623.227
Proroghe	39	65.718.496
Rinnovi	46	201.213.132
<b>Totale</b>	<b>280</b>	<b>1.470.554.854</b>

Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

L'analisi tipologica delle SA (Tabella 5) evidenzia che, in termini sia numerici (91,8%) sia economici (86,4%), la quota prevalente dei contratti esaminati è espressione della domanda delle SA comunali; dunque, in prevalenza, le procedure di affidamento dei contratti sono svolte - direttamente - dai comuni di appartenenza delle scuole primarie, per un valore di oltre 1,04 mld di euro.

Tabella 5 Contratti - numero, importo e importo medio per tipologia SA

Tipologia SA	n.	n. (%)	Importo contratti	Importo contratti (%)	Importo medio
Comune	179	91,8%	1.040.413.763	86,4%	5.812.367
Provincia	3	1,5%	5.388.445	0,4%	1.796.148
Centrale di committenza	9	4,6%	89.863.258	7,5%	9.984.806
Società a partecipazione comunale	2	1,0%	47.062.487	3,9%	23.531.244
Altro	2	1,0%	20.895.274	1,7%	10.447.637
<b>Totale</b>	<b>195</b>	<b>100%</b>	<b>1.203.623.227</b>	<b>100%</b>	<b>6.172.427</b>

Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

L'importo dei contratti pubblici affidati dalle SA comunali è disomogeneo.

Come si coglie dalle Figure 1 e 2, nella prima classe di importo - inferiore alla soglia comunitaria di 750 mila euro - rientra il 47% dei contratti, corrispondente al 32% del loro importo complessivo.

Le due successive classi di importo ricomprendono, ciascuna, il 24% degli atti negoziali pari, rispettivamente, al 10% e 40% del complessivo importo contrattuale. Le ultime due classi di importo più elevato includono un numero marginale di contratti.

Figura 1 e 2 Contratti SA comunali per classe di importo - distribuzioni percentuali - numero e importo



Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

Alla luce di quanto precede, appare evidente che i comuni gestiscono - direttamente - anche le procedure di affidamento di contratti particolarmente rilevanti senza ricorrere alla Centrali di Committenza.

L'analisi territoriale dei contratti riferiti alle SA campionate (Tabella 6) evidenzia che la domanda economicamente più rilevante di servizi di ristorazione è espressa dall'Emilia-Romagna, con un valore che sfiora i 400 mln di euro. A seguire, la Lombardia, la cui domanda vale 138,1 mln di euro, ed è la maggiore in termini numerici, e il Lazio, che ha domandato al mercato 96,1 mln di euro di servizi, sebbene abbia affidato un numero esiguo di contratti (7), che, dunque, assumono un importo medio più del doppio del valore medio complessivo.

Tabella 6 Numero, importo e importo medio contratti – dettaglio regionale

Regione	Numero	Importo contratti	Importo medio
Emilia-Romagna	10	399.334.245	39.933.424
Lombardia	40	138.124.535	3.453.113
Lazio	7	96.158.285	13.736.898
Piemonte	28	87.906.135	3.139.505
Veneto	15	86.927.271	5.795.151
Toscana	7	78.619.164	11.231.309
Liguria	6	55.303.302	9.217.217
Friuli V.G.	7	41.910.319	5.987.188
Campania	11	40.788.047	3.708.004
Trentino A.A.	6	31.506.413	5.251.069
Puglia	8	30.201.671	3.775.209
Umbria	2	27.208.176	13.604.088
Marche	6	26.404.754	4.400.792
Sardegna	9	23.052.155	2.561.351
Abruzzo	9	14.879.265	1.653.252
Sicilia	8	9.190.395	1.148.799
Basilicata	3	5.948.195	1.982.732
Valle d'Aosta	1	5.600.000	5.600.000
Calabria	11	3.660.774	332.798
Molise	1	900.126	900.126
<b>Totale</b>	<b>195</b>	<b>1.203.623.227</b>	<b>6.172.427</b>

Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

### 3.2. Gli aggiudicatari

I 195 contratti qui oggetto di osservazione sono stati aggiudicati a 89 Operatori Economici.<sup>10</sup>

Sotto il profilo numerico, si nota che quasi il 40% dei contratti è concentrato nelle mani di 5 OE mentre il resto dei contratti è atomicamente distribuito su 84 OE.

In particolare, il primo posto della classifica degli OE che si sono aggiudicati più contratti è condiviso da una società cooperativa, la CAMST SOC. COOP. A R.L., e da una società di capitali, la DUSSMANN SERVICE S.R.L., avendo stipulato ciascuna il 10,3% dei contratti.

Il secondo posto è, invece, condiviso da una società di capitali, la VIVENDA S.P.A., e da una società cooperativa, la CIRFOOD S.C., che hanno stipulato ciascuna il 6,7% degli atti negoziali.

Al terzo posto per numero di contratti aggiudicati, pari al 5,1% del totale, si colloca una società di capitali, la SODEXO ITALIA S.P.A..

Sotto il profilo economico, si rileva che una ristretta cerchia di 19 OE detiene il 95% del mercato qui in considerazione (Tabella 7).

Nello specifico, l'analisi quantitativa rivela al primo posto la CAMST SOC. COOP. A R.L., aggiudicataria di un importo contrattuale pari a 238 mln di euro, circa  $\frac{1}{3}$  del valore complessivo, al secondo posto la VIVENDA S.P.A., aggiudicataria di contratti che valgono 184,6 mln di euro, pari al 15,3% del totale, e al terzo posto, con analoghe quote di mercato di oltre l'11%, la CIRFOOD S.C., con 140,07 mln di euro, e la DUSSMANN SERVICE S.R.L., con 135,07 mln di euro di contratti aggiudicati.

In sostanza, 5 OE rappresentano la rilevante quota di mercato del 68% con un valore economico di 824,2 mln di euro.

Una esigua quota di mercato del 5%, con un valore economico di 64,3 mln di euro, risulta distribuita su un elevato numero di soggetti privati, precisamente su 70 OE.

---

<sup>10</sup> Per completezza, al presente Report si allega l'elenco di tutti gli aggiudicatari.



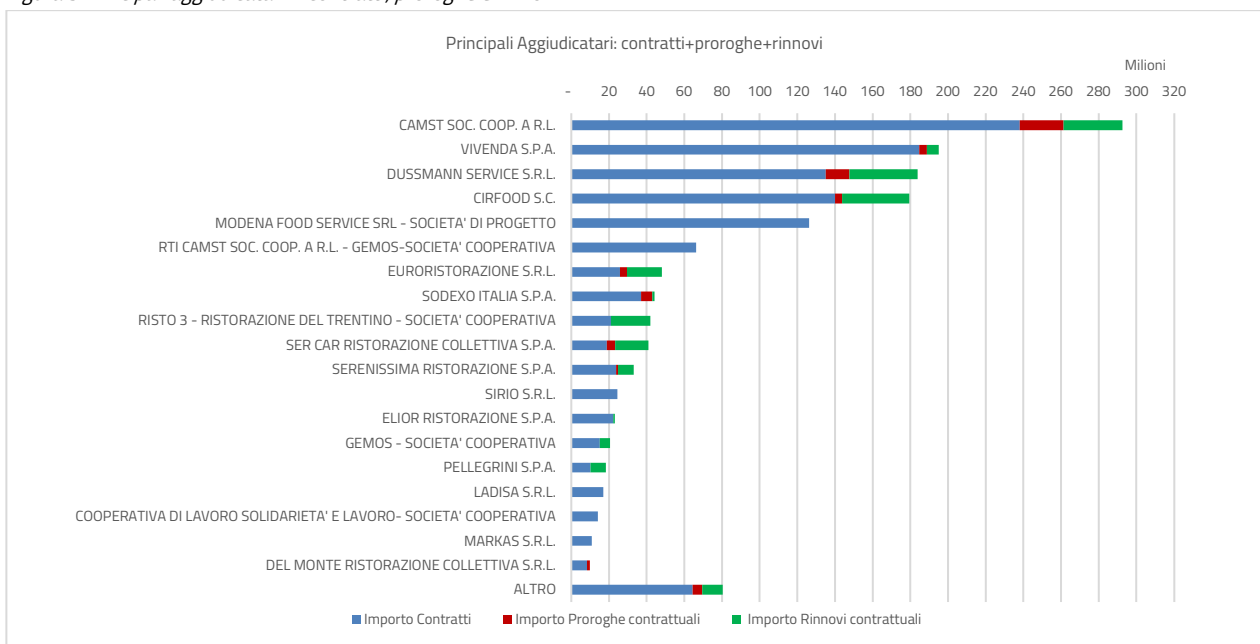
Tabella 7 Contratti - numero, importo e importo cumulato per aggiudicatario

Aggiudicatario	N. Contratti	N. Contratti (%)	Importo	Importo (%)	Importo Cumulato (%)
CAMST SOC. COOP. A R.L.	20	10,3%	238.086.128	19,8%	19,8%
VIVENDA S.P.A.	13	6,7%	184.693.509	15,3%	35,1%
CIRFOOD S.C.	13	6,7%	140.074.427	11,6%	46,8%
DUSSMANN SERVICE S.R.L.	20	10,3%	135.077.524	11,2%	58,0%
MODENA FOOD SERVICE SRL - SOCIETA' DI PROGETTO	1	0,5%	126.280.516	10,5%	68,5%
RTI CAMST SOC. COOP. A R.L. - GEMOS-SOCIETA' COOPERATIVA	1	0,5%	66.270.000	5,5%	74,0%
SODEXO ITALIA S.P.A.	10	5,1%	37.008.300	3,1%	77,1%
EURORISTORAZIONE S.R.L.	8	4,1%	25.759.894	2,1%	79,2%
SIRIO S.R.L.	1	0,5%	24.482.000	2,0%	81,2%
SERENISSIMA RISTORAZIONE S.P.A.	7	3,6%	23.865.660	2,0%	83,2%
ELIOR RISTORAZIONE S.P.A.	3	1,5%	22.257.229	1,8%	85,1%
RISTO 3 - RISTORAZIONE DEL TRENTINO - SOCIETA' COOPERATIVA	2	1,0%	21.064.774	1,8%	86,8%
SER CAR RISTORAZIONE COLLETTIVA S.P.A.	6	3,1%	18.906.451	1,6%	88,4%
LADISA S.R.L.	4	2,1%	16.948.362	1,4%	89,8%
GEMOS - SOCIETA' COOPERATIVA	1	0,5%	15.101.860	1,3%	91,0%
COOPERATIVA DI LAVORO SOLIDARIETA' E LAVORO-SOCIETA' COOPERATIVA	1	0,5%	14.158.422	1,2%	92,2%
MARKAS S.R.L.	1	0,5%	10.840.115	0,9%	93,1%
PELLEGRINI S.P.A.	1	0,5%	10.146.978	0,8%	94,0%
DEL MONTE RISTORAZIONE COLLETTIVA S.R.L.	1	0,5%	8.268.000	0,7%	94,7%
ALTRO	81	41,5%	64.333.078	5,3%	100,0%
<b>Totale</b>	<b>195</b>	<b>100%</b>	<b>1.203.623.227</b>	<b>100%</b>	

Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

Se l'analisi si focalizza sull'incidenza delle proroghe e dei rinnovi contrattuali sul totale del valore contrattuale che gli OE si sono aggiudicati, si rileva che essa è stata molto elevata, intorno al 50%, nel caso di 4 soggetti privati: la SER CAR RISTORAZIONE COLLETTIVA S.P.A. (54%), la RISTO 3 - RISTORAZIONE DEL TRENTINO - SOCIETA' COOPERATIVA (50%), la EURORISTORAZIONE S.R.L. (46%), e la PELLEGRINI S.P.A. (45%) (Figura 3).

Figura 3 Principali aggiudicatari - contratti, proroghe e rinnovi



Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

Spostando l'attenzione dell'analisi all'aspetto territoriale, risulta evidente, sotto il profilo numerico, la preponderanza di contraenti lombardi (28,7%), seguiti da aggiudicatari emiliani (19%) e laziali (10,3%).

I contraenti delle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Lazio erogano, complessivamente, i servizi di ristorazione scolastica previsti dal 58% dei contratti stipulati.

Sotto il profilo economico, i principali contraenti appartengono invece, alla regione Emilia-Romagna, e possiedono una quota di mercato del 48,68% con un valore di 585,9 mln di euro.

Seguono, con notevole distacco, i contraenti con sede legale nelle regioni della Lombardia, con una quota di mercato del 19,57% corrispondente a 235,5 mln di euro, e del Lazio la cui quota di mercato del 16,90% vale 203,4 mln di euro.

Ne consegue che i contraenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Lazio si sono accaparrati l'85,16% del mercato esaminato.

L'approfondimento della relazione tra le Regioni che esprimono la domanda e le Regione in cui hanno sede legale i contraenti, rivela che tale relazione seppur sussistente non è forte.

Dal dettaglio dell'analisi dei 195 contratti rilevati emerge, infatti, che gli OE emiliani sono presenti in molte scuole primarie delle Regioni italiane, essendosi aggiudicati contratti sia nella propria Regione (9) sia in Regioni centrali - Toscana (3) e Umbria (2) - sia nel Nord Italia - Piemonte (7), Lombardia (6), Friuli-Venezia Giulia (5), Liguria (4), e Veneto (1). Gli OE lombardi hanno soddisfatto la domanda di molte Regioni, avendo stipulato contratti con SA della Lombardia (30), Piemonte (9), Veneto (4), Sardegna (3), e due contratti in ciascuna delle Regioni Lazio, Marche, Toscana nonché un contratto in ciascuna delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli, Liguria, e Valle d'Aosta. Anche gli OE veneti sono riusciti a superare i confini regionali, erogando servizi nelle mense scolastiche della propria Regione (9) e di altre Regioni quali la Lombardia (2 contratti) e le Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana e Trentino A.A in cui si sono aggiudicati un contratto. Parimenti, gli OE laziali che hanno stipulato 4 contratti con SA della propria Regione e contratti sia nel Sud Italia e Isole (2 contratti con SA di ciascuna delle Regioni Abruzzo, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, e un contratto con SA delle Regioni Molise e Basilicata) sia nell'area Centro-settentrionale (un contratto con SA delle Regioni Lombardia, Piemonte, Veneto, e Marche).

Gli OE campani erogano i servizi di mensa nelle scuole primarie, prevalentemente, campane (8 contratti stipulati con SA campane) e raramente in altri contesti regionali (un contratto con SA di ciascuna delle Regioni Abruzzo, Basilicata e Piemonte). Parimenti gli OE delle Regioni Piemonte, Trentino, Puglia, e Sicilia si sono aggiudicati, prevalentemente, contratti di SA della propria Regione, rispettivamente 6 (e un contratto di una SA lombarda), 5 (e un contratto di una SA piemontese), 5 (e un contratto di una SA piemontese), 6 (e un contratto di una SA campana).

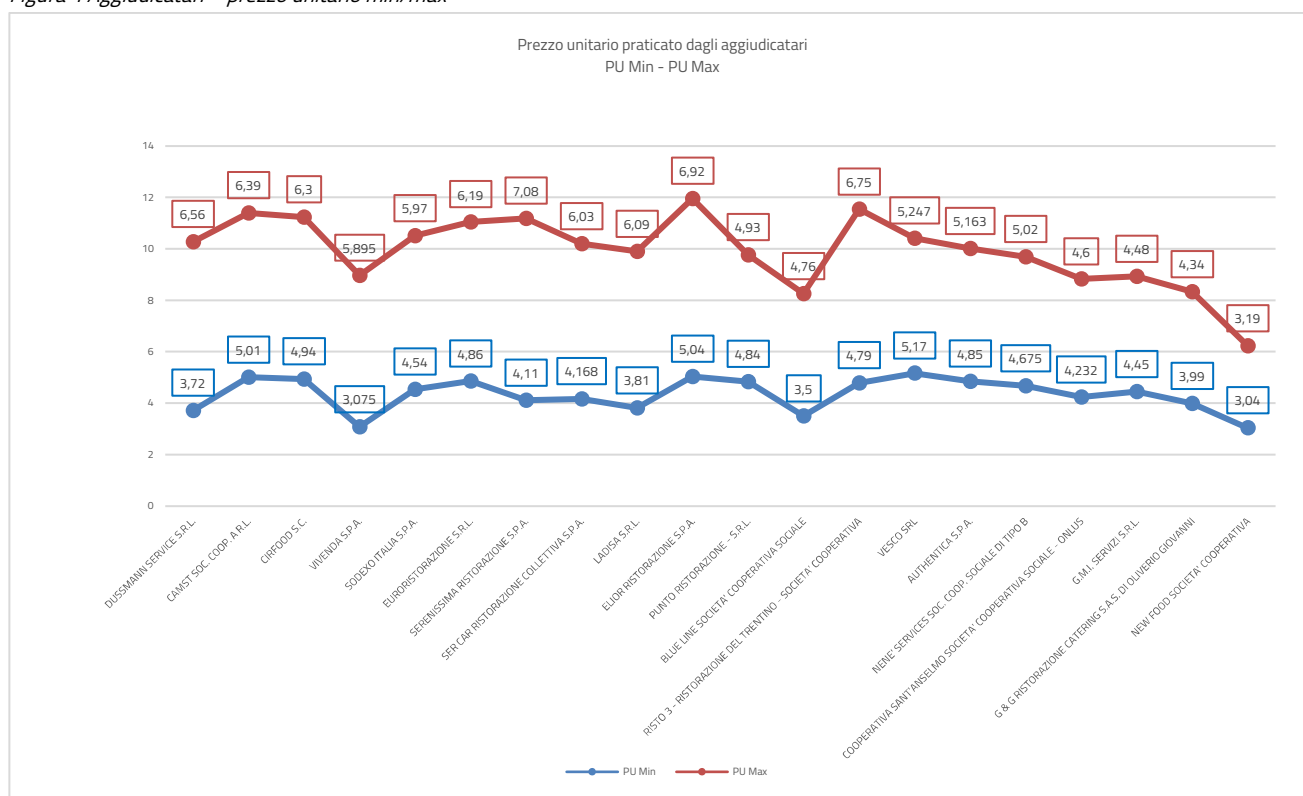
Invece, gli OE calabresi, abruzzesi, lucani, marchigiani, toscani, sardi, liguri e friulani hanno operato soltanto nella propria Regione.

L'analisi dei prezzi unitari fissati nei contratti stipulati dagli aggiudicatari con le SA non rivela, come in ipotesi presumibile, prezzi unitari sensibilmente minori nel caso di società cooperative rispetto ai prezzi offerti dalle società di capitali.

Dal dettaglio dei prezzi unitari offerti dagli aggiudicatari, illustrato dalla Figura 4, si nota che, laddove uno stesso OE si è aggiudicato più contratti, il prezzo unitario dei servizi di mensa erogati nelle scuole primarie può assumere valori anche molto differenti.

Ad esempio, nel caso dei due OE che si sono aggiudicati il maggior numero dei contratti affidati dalle SA nel periodo 2015 – 2024, si riscontra che il prezzo unitario praticato varia in un range di 3,72 € - 6,56 € per la DUSSMANN SERVICE S.R.L. e di 5,01 € - 6,39 € per la CAMST SOC. COOP. A.R.L. Anche in taluni casi in cui un OE si è aggiudicato pochi contratti il prezzo unitario ha evidenziato una significativa variabilità, ad esempio, i prezzi praticati dalla LADISA S.R.L., aggiudicataria di 4 contratti, variano in un range di 3,81 € - 6,09 €.

Figura 4 Aggiudicatari – prezzo unitario min/max



Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

### 3.3. Le caratteristiche dei contratti pubblici

I contratti esaminati, (Tabella 8 e Figure 5 - 6), in genere, sono stati aggiudicati conformemente alla previsione codicistica che vincola all'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, al fine di garantire la qualità del servizio fruito dai bambini (79% dei contratti pari all'86% del loro importo complessivo).

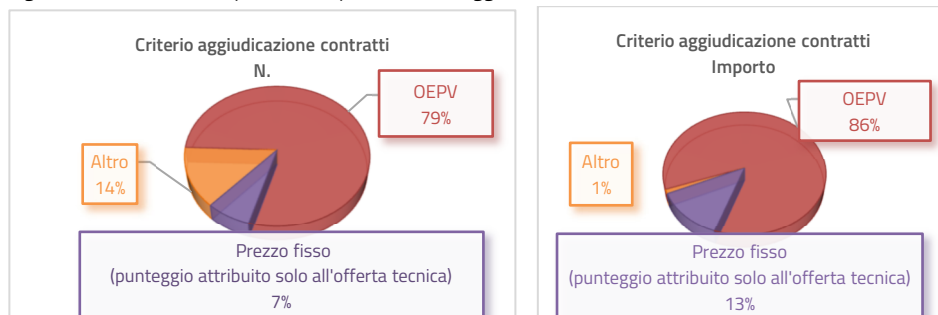
L'analisi del dettaglio della ripartizione del punteggio massimo tra l'offerta tecnica e l'offerta economica evidenzia scelte variegiate delle SA.

Una parte esigua delle SA ha privilegiato esclusivamente l'aspetto qualitativo delle offerte degli OE, prevedendo, nel bando di gara, l'attribuzione del punteggio complessivo alla sola offerta tecnica (7% dei contratti pari al 13% del loro

valore economico complessivo). In tal caso, si ha, dunque, un prezzo fisso sulla base del quale gli OE competono solo in base a criteri qualitativi.

La categoria "Altro" copre il 14% delle aggiudicazioni ma solo l'1% del valore, con una quota rilevante di affidamenti diretti (17 casi).

Figura 5 e 6 Distribuzioni percentuali per criterio di aggiudicazione - numero e valore dei contratti



Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

La prima caratteristica delle politiche contrattuali delle SA analizzate, emersa nel corso delle elaborazioni statistiche, (Tabella 8) è la netta propensione per il contratto di appalto (159 contratti di importo totale pari a 801,1 mln di euro e medio di 5,0 mln di euro).

In particolare, la scelta dell'appalto (81% in termini numerici; 67% in termini economici), prevale su tutte le altre tipologie contrattuali quali la concessione (12%; 22%), gli AQ/Convenzioni (4%; 7%), le Adesioni ad AQ/Convenzioni (1%; 3%) e Altro (2%; 1%).

Con distacco seguono i contratti di concessione: 23 contratti con un importo totale di 263,9 mln di euro e medio di 11,4 mln di euro maggiore dell'86% rispetto all'importo medio complessivo, in ragione di un contratto di 18 anni, a valle di un *project financing*, di 126,3 mln di euro (il 47,85% dell'importo totale delle concessione) relativo alla costruzione di un nuovo centro pasti, e alla gestione del servizio di ristorazione, anche in scuole d'infanzia, e del servizio di ristorazione sociosanitaria. E, altresì, di un altro contratto di concessione, a valle di un *project financing* di 44,2 mln di euro per la progettazione e costruzione di un centro di produzione pasti e per la gestione in concessione del servizio di ristorazione scolastica nelle scuole comunali per 17 anni e 4 mesi.

La percentuale degli insoluti per le tariffe del servizio di ristorazione scolastica in concessione nell'ultimo anno scolastico indicata dalle SA campionate presenta una elevata variabilità, ponendosi in un range tra 0,33% e 51%.

Poche SA, nel delineare l'atto negoziale da sottoporre agli OE presenti sul mercato, hanno optato per un Accordo Quadro/Convenzione, ossia per accordi conclusi allo scopo di definire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un periodo, di norma, non superiore a quattro anni, che indicano il valore stimato dell'intera operazione contrattuale.<sup>11</sup>

In linea con la loro peculiare natura, gli AQ/Convenzioni, sebbene numericamente esigui (7 con un importo totale di 90,7 mln di euro), presentano un valore medio (12,9 mln di euro) notevolmente maggiore (110%) rispetto all'importo medio complessivo.

<sup>11</sup> Cfr. art. 59 (Accordi quadro), co. 1, d.lgs. 36/2023.



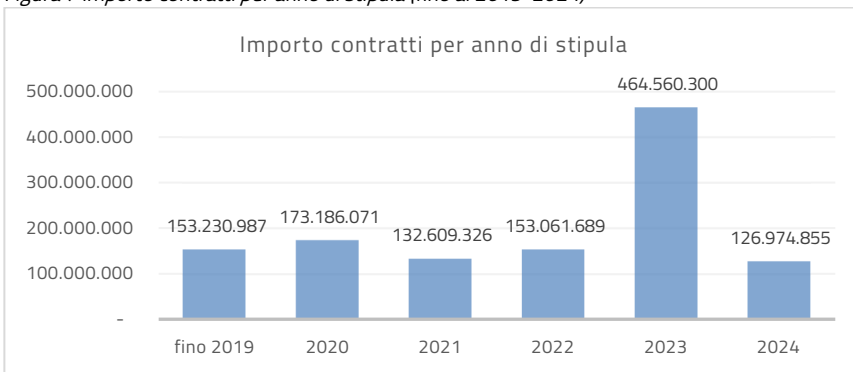
Tabella 8 Numero, importo contratti e importo medio per tipologia di contratto

Tipologia contratto	N. contratti	Importo contratti	Importo medio
Contratto di appalto	159	801.178.830	5.038.861
Contratto di concessione	23	263.973.387	11.477.104
Accordo quadro/convenzione	7	90.796.972	12.970.996
Contratto di adesione ad Accordo quadro/Convenzione	2	34.171.919	17.085.959
Altro	4	13.502.119	3.375.530
<b>Totale</b>	<b>195</b>	<b>1.203.623.227</b>	<b>6.172.427</b>

Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

Con riferimento al profilo temporale, in Figura 7, si può osservare l'importo dei contratti riferito all'anno di stipula: nel 2023 si registra un valore nettamente superiore rispetto agli altri anni (464,6 mln di euro – oltre un terzo dell'ammontare complessivo) mentre il 2024 mostra un valore relativamente più contenuto (126,9 mln di euro).

Figura 7 Importo contratti per anno di stipula (fino al 2019-2024)

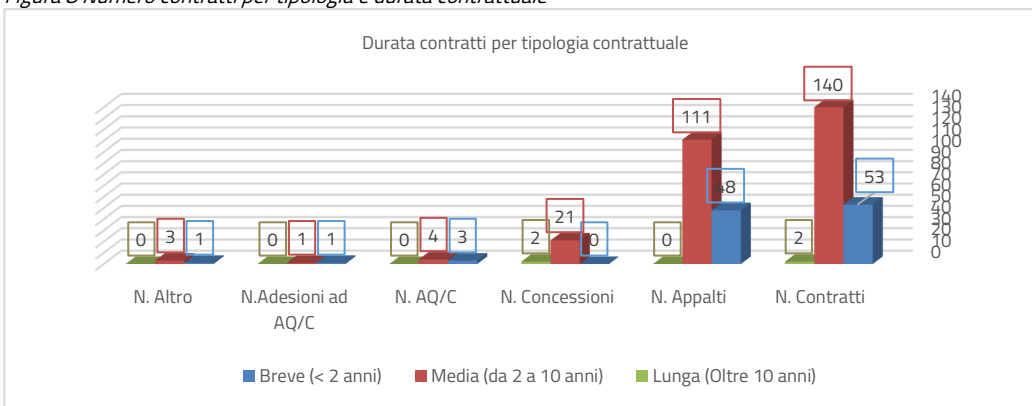


Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

Entrando nel merito della durata dei contratti esaminati, si osserva che il *range* della durata è piuttosto ampio, variando da un minimo di un mese a oltre 17 anni. Numericamente, presentano una maggiore frequenza i contratti aventi durata 24-36 mesi mentre economicamente i contratti con durata 48-60 mesi.

Nell'ottica della usuale classificazione della durata in breve (< 2 anni), media (da 2 a 10 anni) e lunga (oltre i 10 anni), si nota che, di regola, i contratti di durata breve sono appalti come la prevalenza dei contratti che vincolano le SA con l'aggiudicatario nel medio periodo. Entrambi i 2 contratti di lungo periodo sono concessioni stipulati a valle di un *project financing* (Figura 8).

Figura 8 Numero contratti per tipologia e durata contrattuale



Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

Con riferimento alla gestione del contratto, si osserva che le SA, in taluni casi, al fine di garantire l'erogazione del servizio di ristorazione scolastica, hanno fatto ricorso agli strumenti giuridici della proroga e del rinnovo contrattuale, consentiti dal Legislatore - soltanto - al ricorrere di - tassativi - presupposti, tenuto conto che rinviano nel tempo il confronto competitivo tra gli OE del mercato di riferimento.

Come detto nel par. 3.1, trattasi di 39 proroghe di importo pari a 65,7 mln di euro e di 46 rinnovi contrattuali di importo corrispondente a 201,2 mln di euro.

Le durate più frequenti delle proroghe sono 6 e 12 mesi mentre le durate dei rinnovi contrattuali più frequentemente riscontrate sono 24 e 36 mesi.

Con riferimento ai 195 contratti rilevati, le Regioni in cui si riscontra un numero maggiore di proroghe sono la Lombardia, il Veneto e la Toscana mentre le Regioni in cui le proroghe contrattuali hanno un valore maggiore sono la Lombardia, l'Emilia-Romagna e il Veneto. La Regione che rinnova più vincoli contrattuali è la Lombardia. Seguono, con distacco, il gruppo di Regioni Emilia-Romagna, Veneto e, poi, il gruppo di Regioni Sicilia, Trentino-Alto Adige, Liguria e Piemonte. In Lombardia si registrano anche i rinnovi contrattuali più consistenti economicamente. A seguire, le Regioni Emilia-Romagna e Trentino-Alto Adige.

L'approfondimento dell'altro profilo gestionale dei contratti pubblici di servizi di mensa scolastica, rileva che - negli ultimi dodici mesi dalla *survey* - i prezzi unitari fissati nei contratti, di norma, non sono stati rinegoziati (84%) e nei marginali casi di rinegoziazione (16%), essa ha, prevalentemente, riguardato contratti di appalto di SA appartenenti alle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte e Lombardia.

### 3.4. Le caratteristiche del servizio di ristorazione scolastica

#### **Tipologia di servizio (centro di produzione pasti)**

Con riferimento al centro di produzione dei pasti, si osserva che la maggior parte dei servizi di ristorazione scolastica attualmente in essere (Tabella 9) prevede la preparazione dei pasti nella cucina esterna con veicolazione (57% dei contratti), che rappresenta la metà (49%) del valore complessivo. All'interno di questa categoria, la proprietà della cucina è in prevalenza dell'OE (46% dei casi complessivi, ma con un peso economico inferiore pari al 20% dell'importo totale), mentre i contratti in cui la proprietà della cucina esterna è della SA sono l'11% dei contratti complessivi, che valgono ben il 30% del valore contrattuale totale. Ciò indica che nel campione osservato, i contratti che prevedono cucine esterne di proprietà pubblica tendono a essere economicamente più rilevanti.

I servizi con cucina interna rappresentano il 21% dei contratti e il 14% del loro valore complessivo, segnalando una minore incidenza economica rispetto ad altre modalità.

La modalità mista, che combina elementi di cucina interna ed esterna, incide per il 22% del numero totale dei contratti osservati ed ha un peso economico significativo, pari al 36% del valore complessivo, suggerendo che questa formula è associata a contratti di maggiore entità finanziaria.



Tabella 9 Tipologia di servizio, proprietà locali – numero e importo contratti

Tipologia di servizio	n.	%	importo%	%
Con cucina esterna e veicolazione	111	57%	594.866.114	49%
<i>Proprietà Cucina Esterna<sup>12</sup>:</i>				
OE	(89)	(46%)	238.265.682	(20%)
SA	(22)	(11%)	356.600.431	(30%)
Con cucina interna	41	21%	170.095.286	14%
Misto	43	22%	438.661.827	36%

Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

### Proprietà e manutenzione dei locali e delle attrezzature

Dall'analisi dei dati riportati nella Tabella 10, emerge che la manutenzione ordinaria dei locali è prevalentemente a carico dell'OE, con una frequenza complessiva del 75% dei contratti (147 su 195). Tuttavia, questa proporzione varia a seconda della tipologia di servizio. Nelle modalità "Con cucina interna" e "Misto", l'OE è responsabile della manutenzione ordinaria in circa il 66% dei casi (2 contratti su 3), mentre la percentuale sale oltre l'80% per i servizi con veicolazione con percentuali leggermente superiori nel caso di proprietà dell'OE.

Un ulteriore aspetto rilevante riguarda l'inclusione della manutenzione ordinaria nel prezzo unitario. Se si considera solo il sottoinsieme di contratti in cui la manutenzione ordinaria è a carico dell'OE, si osservano differenze significative tra le tipologie di servizio. In particolare, emerge quanto segue.

- Per i contratti con "Cucina esterna e veicolazione (proprietà OE)", l'inclusione nel prezzo è del 60% (45 su 75).
- Nei contratti con "Cucina esterna e veicolazione (proprietà SA)", tale percentuale sale all'81,3% (13 su 16).
- Nelle tipologie con "Cucina interna" e "Misto", l'inclusione si attesta intorno al 90%.

Combinando questi dati, la percentuale complessiva di contratti in cui la manutenzione ordinaria è a carico dell'OE ed è inclusa nel prezzo oscilla tra il 50% e il 60%: complessivamente siamo al 56% (109 su 195).

Per quanto riguarda la manutenzione straordinaria, si evidenzia un quadro diverso.

- Nei servizi "Con cucina interna" e "Misto", la manutenzione straordinaria è quasi sempre a carico della SA, con una percentuale prossima al 100%.
- Nei contratti con "Cucina esterna e veicolazione (proprietà OE)", invece, l'OE si fa carico della manutenzione straordinaria in circa 2 casi su 3 (59 su 89), ma l'inclusione nel prezzo si verifica in meno della metà dei casi (45,8%).
- Quando la proprietà dei locali è della SA, l'OE si fa carico della manutenzione straordinaria solo nel 27% dei casi (6 su 22), e l'inclusione nel prezzo è ancora meno frequente: 18,2% se consideriamo il rapporto con il numero complessivo dei contratti (4/22).

In sintesi, i dati mostrano che la responsabilità della manutenzione varia notevolmente in base alla tipologia di servizio, ossia al centro di produzione dei pasti, e alla proprietà dei locali. L'OE assume generalmente l'onere della manutenzione ordinaria, spesso inclusa nel prezzo, mentre per la manutenzione straordinaria la SA mantiene un ruolo predominante, con alcune eccezioni nei contratti con cucina esterna e veicolazione.

<sup>12</sup> Giova precisare che il questionario ha rilevato la proprietà solo per tipo di servizio "Con cucina esterna e veicolazione" e non per quello "Misto".



Tabella 10 Manutenzione LOCALI – Carico e inclusione nel prezzo unitario

Tipologia di servizio	Numero totale	A carico di:		Incluso	Incluso (% su OE)
		SA	OE		
<b>Manutenzione Ordinaria</b>					
Con cucina esterna e veicolazione ( propr. OE)	89	14	75	45	60,0%
Con cucina esterna e veicolazione ( propr. SA)	22	6	16	13	81,3%
Con cucina interna	41	14	27	25	92,6%
Misto	43	14	29	26	89,7%
<b>Totale</b>	<b>195</b>	<b>48</b>	<b>147</b>	<b>109</b>	<b>74,1%</b>
<b>Manutenzione Straordinaria</b>					
Con cucina esterna e veicolazione ( propr. OE)	89	30	59	27	45,8%
Con cucina esterna e veicolazione ( propr. SA)	22	16	6	4	66,7%
Con cucina interna	41	40	1	1	100%
Misto	43	41	2	2	100%
<b>Totale</b>	<b>195</b>	<b>127</b>	<b>68</b>	<b>34</b>	<b>50,0%</b>

Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

L'analisi della gestione delle attrezzature rivela una notevole variabilità in termini di proprietà e responsabilità della manutenzione, con differenze significative tra le diverse tipologie di servizio come riscontrabile nella Tabella 11.

Per quanto concerne la proprietà, si rileva che la maggior parte delle attrezzature risulta essere di proprietà della SA nei servizi con "Cucina interna" (90%, 37 su 41) e "Misto" (84%, 36 su 43). Al contrario, nei contratti con "Cucina esterna e veicolazione", questa percentuale scende drasticamente al 30% (33 su 111), indicando che, in questi casi, le attrezzature sono più frequentemente di proprietà dell'OE. Per quanto riguarda la manutenzione ordinaria delle attrezzature, indipendentemente dalla proprietà, essa è generalmente a carico dell'OE, inoltre, l'80% dei casi, senza differenze significative tra le tipologie di servizio. Inoltre, quando l'OE è responsabile della manutenzione ordinaria, questa è quasi sempre inclusa nel prezzo del contratto. Risulta, infatti, quanto segue.

- Servizi con "Cucina esterna e veicolazione": inclusione nel prezzo nel 92,6% dei casi (25 su 27).
- Servizi con "Cucina interna": inclusione nel prezzo nel 93,3% dei casi (28 su 30).
- Servizi "Misto": inclusione nel prezzo nel 100% dei casi (29 su 29).

Nel complesso, il 95,3% dei contratti con manutenzione ordinaria a carico dell'OE prevede l'inclusione del costo nel prezzo pattuito.

La manutenzione straordinaria delle attrezzature, a differenza della manutenzione ordinaria, mostra una maggiore disomogeneità tra le tipologie di servizio, come si evince nel proseguo.

- Nei contratti con "Cucina esterna e veicolazione", l'OE è responsabile in circa 2 casi su 3 (21 su 33), con inclusione nel prezzo nell'85,7% dei casi.
- Nei contratti con "Cucina interna", invece, la responsabilità della manutenzione straordinaria rimane prevalentemente in capo alla SA (29 su 37), con solo il 22% dei casi a carico dell'OE (8 su 37).
- Nei contratti "Misto", si osserva una distribuzione intermedia, con la responsabilità divisa quasi equamente tra SA (19 su 36) e OE (17 su 36).

In generale, anche per la manutenzione straordinaria si rileva una frequenza elevata di inclusione nel prezzo, seppur leggermente inferiore rispetto alla manutenzione ordinaria. Complessivamente, poco meno del 90% dei contratti in cui l'OE è responsabile della manutenzione straordinaria prevede l'inclusione del costo nel prezzo del servizio.

In definitiva, i dati mostrano che, mentre la manutenzione ordinaria delle attrezzature è quasi sempre a carico dell'OE e inclusa nel prezzo, la gestione della manutenzione straordinaria è più variabile. Nei contratti con "Cucina interna",

l'onere resta prevalentemente della SA, mentre nei contratti con "Cucina esterna e veicolazione", l'OE assume un ruolo più rilevante. Nei contratti "Misto", la distribuzione della responsabilità è più bilanciata.

Tabella 11 Manutenzione ATTREZZATURE– Carico e inclusione nel prezzo unitario

Tipologia di servizio	Numero totale	Manutenzione Attrezzature				Incluso	Incluso (% su OE)
		Propr. SA	A carico di:				
			SA	OE			
Manutenzione Ordinaria							
Con cucina esterna e veicolazione	111	33	6	27	25	92,6%	
Con cucina interna	41	37	7	30	28	93,3%	
Misto	43	36	7	29	29	100	
<b>Totale</b>	<b>195</b>	<b>106</b>	<b>20</b>	<b>86</b>	<b>82</b>	<b>95,3%</b>	
Manutenzione Straordinaria							
Con cucina esterna e veicolazione	111	33	12	21	18	85,7%	
Con cucina interna	41	37	29	8	7	87,5%	
Misto	43	36	19	17	16	94,1%	
<b>Totale</b>	<b>195</b>	<b>106</b>	<b>60</b>	<b>46</b>	<b>41</b>	<b>89,1%</b>	

Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

### Tipologia di preparazione e confezionamento dei pasti

Il modello di preparazione "Fresco-Caldo" è di gran lunga il più diffuso, rappresentando il 91% dei contratti. Le altre modalità, come il "Refrigerato" (1%) o il "Misto" (3%), risultano residuali così come la categoria "Altro" che rappresenta il 5% dei casi.

Per quanto riguarda il confezionamento, la "Multi porzione con scodellamento" è la scelta prevalente (90%), con una presenza molto limitata della "Monoporzione" (16%) e della "Multi porzione senza scodellamento" (4%).

### Modalità e luoghi di distribuzione dei pasti

La somministrazione dei pasti avviene quasi esclusivamente al tavolo (91%), mentre il *self-service* è adottato solo nel 21% dei casi, indicando che la maggior parte dei servizi prevede un'attenzione maggiore alla distribuzione diretta dei pasti da parte del personale.

Il refettorio è il luogo principale di consumo dei pasti (69%), mentre l'utilizzo delle aule è molto limitato (5%). Tuttavia, una quota significativa di contratti analizzati (26%) prevede una distribuzione mista tra refettorio e altre aree.

### Servizi a carico dell'Operatore Economico

L'OE è generalmente responsabile di una vasta gamma di attività correlate alla ristorazione.

- L'allestimento dei tavoli e il rigoverno post consumo sono a carico dell'OE nel 92% dei contratti.
- La sanificazione dei locali di preparazione dei pasti è inclusa nel 94% dei casi, mentre la sanificazione dei locali di refezione è leggermente meno diffusa (86%).
- La derattizzazione/disinfestazione è prevista solo nel 53% dei contratti, evidenziando una gestione più diversificata di questo specifico servizio.

### Servizi aggiuntivi inclusi nel prezzo unitario del pasto

Alcuni servizi e forniture sono inclusi nel prezzo del pasto, con una variabilità nelle percentuali.

- La fornitura di bottigliette d'acqua è inclusa nel 41% dei contratti.
- La fornitura di stoviglie monouso è prevista nella metà dei casi.
- I costi relativi ai vettori energetici (utenze e carburante) sono inclusi nel 47% dei contratti.

### Offerta merceologica e miglioramenti ambientali

Molti contratti includono specifiche offerte merceologiche e azioni per il miglioramento della sostenibilità ambientale.

- L'adeguamento ai criteri ambientali minimi (CAM) è previsto nell'82% dei casi.
- La riduzione dei rifiuti plastici è una misura molto diffusa, presente nel 93% dei contratti.
- La formazione e comunicazione sulla riduzione dell'impatto ambientale è inclusa nell'80% dei casi.
- Sono previsti "Menù etici o religiosi" nella quasi totalità dei contratti (97%), mentre i "Menù sociali" e i "Menù solidali" sono poco diffusi (rispettivamente, 24% e 9%).
- Miglioramenti generali del servizio sono previsti nel 77% dei contratti.

### Ulteriori tipologie di pasto incluse nel prezzo unitario

Alcuni contratti includono pasti aggiuntivi oltre al pranzo principale, come di seguito specificato.

- Lo "spuntino di metà mattina" è previsto nel 21% dei casi.
- La "merenda pomeridiana" è inclusa solo nell'11% dei contratti.
- Il "cestino per escursioni" è, invece, una voce più rilevante, inclusa nel 40% dei casi.

Tabella 12 Caratteristiche del servizio di ristorazione scolastica – frequenza percentuale

Quesito	Valore	Percentuale
Tipologia Legame	Fresco-Caldo	91%
	Refrigerato	1%
	Misto	3%
	Altro	5%
Tipologia Confezionamento	Monoporzione	16%
	Multi porzione senza scodellamento	4%
	Multi porzione con scodellamento	90%
Modalità distribuzione pasto	Al tavolo	91%
	Self-service	21%
Luogo distribuzione pasto	Refettorio	69%
	Aula	5%
	Misto	26%
Carico Servizi (OE)	Allestimento tavolo/i	92%
	Rigoverno post consumo	92%
	Sanificazione locali di preparazione pasti	94%
	Sanificazione locali di refezione	86%
	Derattizzazione/Disinfestazione	53%
Servizi / Prestazioni aggiuntive inclusi nel prezzo del pasto	Fornitura bottigliette acqua	41%
	Fornitura stoviglie monouso	50%
	Costo vettori energetici [utenze/carburante - carico OE incluse nel prezzo]	47%
Offerta Merceologica	Miglioramento percentuali CAM	82%
	Menù solidali	9%
	Menù sociali	24%
	Menù etico o religioso	97%
	Formazione/comunicazione riduzione impatto ambientale	80%
	Riduzione dei rifiuti plastici, ecc.	93%
	Miglioramento del servizio	77%
Ulteriori tipologie di pasto incluse nel prezzo del pasto	Spuntino di metà mattina	21%
	Merenda pomeridiana	11%
	Cestino per escursioni	40%

Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

## 4. Focus: il prezzo unitario del pranzo

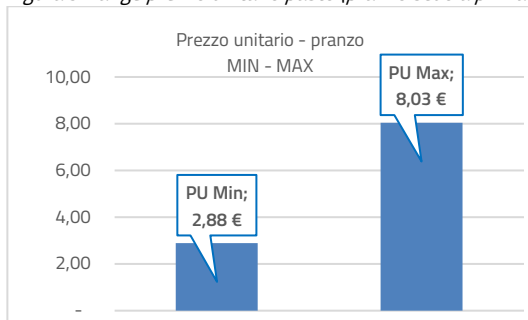
### 4.1. Il range e l'analisi territoriale del prezzo unitario

#### Range

Riguardo al prezzo unitario del pasto (si rammenta che il prezzo è riferito al pranzo della scuola primaria), si osserva che il valore medio supera di poco i 5€ (così come anche il prezzo mediano) (Tabella 13 e Figura 10).

Come si intuisce con immediatezza dalla Figura 9, il range di prezzo è piuttosto ampio, variando da un minimo di 2,88 € a un massimo di 8,03 €; tuttavia la differenza interquartile si attesta intorno ad 1€ (5,55 per il P75 e 4,54 per il P25).

Figura 9 Range prezzo unitario pasto (pranzo scuola primaria)



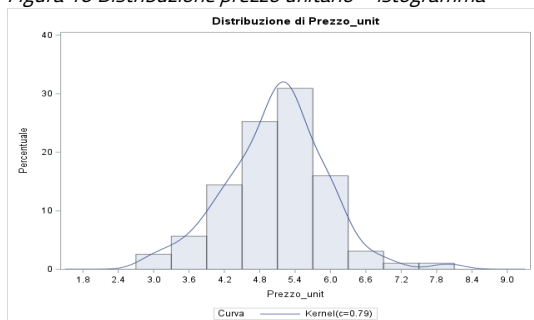
Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

Tabella 13 Distribuzione prezzo unitario pasto (pranzo scuola primaria)

	n.	media	Std.dev	Min	P25.	Mediana	P75	Max.
Prezzo unitario	194 <sup>13</sup>	5,08	0,85	2,88	4,54	5,13	5,55	8,03

Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

Figura 10 Distribuzione prezzo unitario – istogramma



Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

Passando al dettaglio dei prezzi unitari del servizio di ristorazione scolastica si osserva una variabilità significativa tra le diverse macroaree geografiche.

<sup>13</sup> Un singolo prezzo unitario dei 195 complessivi è risultato mancante, pertanto, le analisi contenute nel presente par. 4, focalizzate sul prezzo unitario, sono riferite a 194 osservazioni anziché alle 195 osservazioni contenute nel dataset sulle quali sono state svolte le analisi di carattere generale riportate nel precedente par. 3.

## Differenze territoriali

Si osservano alcune differenze tra le macroaree territoriali considerate. In particolare, si nota quanto segue.

- Nord-Est: presenta il prezzo medio più alto (5,47 euro), con una deviazione standard relativamente elevata (0,91 euro), segnalando una maggiore variabilità nei prezzi applicati. Anche il range di valori è ampio, con un minimo di 3,34 euro e un massimo di 8,03 euro, il più alto tra tutte le macroaree.
- Nord-Ovest: registra un prezzo medio leggermente inferiore (5,23 euro) e con una variabilità più contenuta (St.Dev 0,52), suggerendo una maggiore omogeneità nei prezzi applicati. Il prezzo minimo è 4,05 euro, mentre il massimo raggiunge 6,56 euro.
- Centro: presenta un prezzo medio di 4,89 euro, con una variabilità intermedia (St.Dev 0,68). I prezzi oscillano tra 3,40 euro e 5,98 euro.
- Sud: registra il prezzo medio più basso tra tutte le macroaree (4,45 euro), con una deviazione standard di 0,85 euro, che indica una discreta variabilità tra i contratti osservati. Il prezzo minimo è 2,88 euro (il più basso registrato), mentre il massimo arriva a 6,15 euro.
- Isole: mostrano una situazione più disomogenea, con un prezzo medio di 5,14 euro, ma una deviazione standard più elevata (1,18 euro), il che evidenzia forti differenze tra i contratti. Il prezzo minimo è 3,08 euro, mentre il massimo è 7,95 euro.

Alla luce di quanto precede, si possono formulare le seguenti considerazioni generali.

- Il Nord-Est e il Nord-Ovest tendono ad avere prezzi medi più alti rispetto alle altre aree, con una maggiore stabilità dei prezzi nel Nord-Ovest.
- Il Sud presenta i prezzi più bassi in media, ma con una discreta variabilità tra i contratti.
- Le Isole mostrano la maggiore variabilità nei prezzi, suggerendo una differenziazione tra le diverse realtà territoriali.

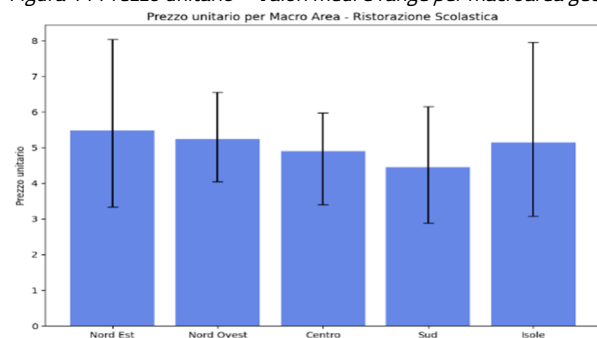
In conclusione, l'analisi evidenzia una certa eterogeneità nei prezzi del pasto della ristorazione scolastica a livello territoriale, con valori medi generalmente più elevati nelle regioni del Nord rispetto a quelle del Sud: nel complesso, si osserva un gradiente geografico in cui il prezzo tende a diminuire spostandosi dal Nord al Sud del Paese.

Tabella 14 Prezzo unitario – media, deviazione std, minimo e massimo

Macro Area	N. oss.	Media	St.Dev	Min	Max
Nord Est	44	5.47	0.91	3.34	8.03
Nord Ovest	68	5.23	0.52	4.05	6.56
Centro	28	4.89	0.68	3.40	5.98
Sud	37	4.45	0.85	2.88	6.15
Isole	17	5.14	1.18	3.08	7.95
<b>Totale</b>	<b>194</b>	<b>5.08</b>	<b>0.85</b>	<b>2.88</b>	<b>8.03</b>

Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

Figura 11 Prezzo unitario – Valori medi e range per macroarea geografica



Fonte: ANAC su dati della rilevazione campionaria ANAC

## 4.2. La relazione tra prezzo unitario e caratteristiche osservate

Al fine di comprendere quali caratteristiche tra quelle osservate risultino influenti sul prezzo unitario, si è optato per applicare un meccanismo di selezione di modelli di regressione. È, tuttavia, doveroso precisare che il contesto statistico in cui è stato possibile operare è caratterizzato da un numero di osservazione molto limitato (194 osservazioni) rispetto ad un numero molto significativo di variabili disponibili (a partire dal questionario, sono state predisposte 58 variabili dummy<sup>14</sup>). È stata, pertanto, attivata una procedura di selezione automatica del modello con modalità *stepwise*<sup>15</sup> nel quale sono state inserite le variabili disponibili caratterizzanti il servizio. Nella Tabella 15 si riportano i valori dei parametri significativi delle variabili selezionate dalla procedura automatica sopradescritta.

L'intercetta del modello è pari a 4,922 e rappresenta il valore del prezzo unitario della situazione di riferimento, ossia il prezzo atteso quando tutte le variabili esplicative sono nulle<sup>16</sup>. Tuttavia, il maggior interesse risiede nelle differenze di prezzo associate ai singoli fattori, che evidenziano variazioni significative nei costi a parità delle altre caratteristiche.

### Area geografica

- Nei contratti stipulati nel Sud, il prezzo unitario risulta mediamente inferiore di circa 89 centesimi rispetto al valore base.
- Anche nel Centro si registra una riduzione, seppur più contenuta, pari a 32 centesimi.
- Al contrario, nel Nord-Est il prezzo unitario medio è più alto di 26 centesimi.

### Criterio di aggiudicazione

- I contratti aggiudicati con il criterio dell'OEPV, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, hanno un prezzo inferiore di quasi 50 centesimi rispetto al riferimento, che, come precisato in nota, include il criterio del prezzo fisso, che limita il confronto concorrenziale ai soli profili qualitativi delle offerte, azzerando il peso della componente "prezzo", e l'affidamento diretto (a tal proposito, preme puntualizzare che la considerazione dell'affidamento diretto nell'ambito del criterio di aggiudicazione è stata funzionale esclusivamente ai fini descrittivi. Tale dato è stato rilevato indirettamente, per il tramite del campo "note", in cui le SA erano tenute a fornire precisazioni nel caso avessero indicato quale criterio di aggiudicazione "Altro").
- Anche il criterio di aggiudicazione classificato come "Altro", che a volte coincide con il criterio del minor prezzo, è associato a una riduzione simile (-50 centesimi di euro).

### Anno di stipula

- I contratti stipulati nel 2021 mostrano un prezzo più elevato di 51 centesimi, mentre quelli del 2022 hanno un prezzo inferiore di 50 centesimi rispetto al valore base.

### Caratteristiche del servizio

- I servizi disciplinati dagli Accordi Quadro presentano un prezzo unitario più alto di 54 centesimi.
- Se la modalità di distribuzione prevede sia il servizio al tavolo sia il self-service, il prezzo aumenta di 30 centesimi.

<sup>14</sup> La lista completa delle variabili è riportata in appendice.

<sup>15</sup> La selezione *stepwise* è un metodo automatizzato per la scelta delle variabili in un modello di regressione, basato su criteri statistici. Il processo può essere: *Forward selection*: si parte da un modello nullo e si aggiungono progressivamente le variabili più significative, *Backward elimination*: si parte dal modello con tutte le variabili e si rimuovono progressivamente quelle meno significative, *Stepwise selection*: combinazione dei due approcci, con aggiunta e rimozione iterativa delle variabili in base alla loro significatività e al miglioramento del modello.

<sup>16</sup> Nel caso specifico il servizio base risulta definito per un contratto del Nord-ovest o nelle Isole il cui criterio di aggiudicazione sia stato il prezzo fisso ovvero la SA abbia proceduto ad acquisire il servizio tramite affidamento diretto, stipulato nel 2024, nel 2023 o prima del 2021, con un contratto differente da Accordo Quadro, in cui è previsto il Refettorio o l'Aula come luogo di distribuzione ma non entrambi, in cui la modalità di distribuzione è al Tavolo o self-service ma non entrambi, in cui l'allestimento del tavolo è a carico della SA e in cui non è prevista la fornitura di uno spuntino.

- Anche nei contratti in cui il luogo di distribuzione è misto (ossia prevede sia il refettorio sia l'aula), si osserva un incremento del prezzo unitario pari a 39 centesimi.
- Quando è previsto che l'operatore economico si occupi dell'allestimento dei tavoli, il prezzo unitario aumenta significativamente, con un differenziale positivo di 67 centesimi.
- Infine, la presenza di uno spuntino incluso nel servizio è associata a una lieve riduzione del prezzo unitario, pari a 22 centesimi.

L'R<sup>2</sup> corretto del modello è 0,291 (Tabella 15), il che indica che circa il 29% della variabilità del prezzo unitario è spiegata dalle variabili considerate. Sebbene il valore non sia particolarmente elevato, è in linea con quanto atteso in analisi di questo tipo, dove possono influire numerosi altri fattori non osservati nel modello e dove tutti i regressori sono variabili di tipo dicotomico (presenza/assenza).

Tabella 15 Modello selezionato – parametri e significatività osservata

Variabili	Parametri	p-value
Intercept	4.922	<.0001
Dummysud	-0.889	<.0001
DummyNE	0.264	0.053
DummyCentro	-0.321	0.043
DUMMY_OEPV	-0.484	0.001
Dummy_criterio_altro	-0.505	0.061
Dummy2022	-0.500	0.018
Dummy2021	0.511	0.024
Dummy_AQ	0.543	0.052
Dummy_tavolosef	0.306	0.067
Dummy_luogo_misto	0.386	0.002
DummyC_allest_tavolo	0.673	0.001
U_spuntino	-0.225	0.095
<b>Numero oss. 194</b>	Rquadro corr.	0.291

Considerata la differenza nei prezzi unitari osservata per gli anni 2021 e 2022, si è ritenuto utile effettuare un approfondimento restringendo il perimetro di analisi ai soli contratti riferiti agli anni più recenti ovvero 2023 e 2024. È stato replicato lo stesso iter di selezione del modello di regressione su questo sottoinsieme di contratti (149 osservazioni rispetto alle 194 precedenti).

Dall'analisi dei contratti relativi agli anni 2023 e 2024 emergono molte conferme e alcune nuove evidenze (Tabella 16). Le differenze geografiche restano significative: i contratti stipulati nel Sud continuano a presentare prezzi più bassi (-0,861), seguiti da quelli del Centro (-0,556), rispetto al Nord e alle Isole.

Nel caso di affidamento diretto si osserva un prezzo unitario di circa 39 centesimi più elevato rispetto alla situazione di riferimento<sup>17</sup>.

Inoltre, è interessante notare che i contratti che hanno subito una rinegoziazione mostrano un prezzo di oltre 40 centesimi (+0,425) più elevato.

<sup>17</sup> Il dato è coerente rispetto a quanto rilevato nell'analisi precedente, atteso che tale procedura che era inclusa nella situazione base del precedente ed i parametri delle modalità complementari (OEPV e Criterio Atro) erano negativi.

Alcune caratteristiche del servizio risultano correlate a una riduzione del prezzo unitario:

- la presenza di una Cucina interna (-0,477);
- l'utilizzo di attrezzature di proprietà dell'operatore economico<sup>18</sup> (-0,408);
- la distribuzione esclusivamente al tavolo (-0,265), in linea con quanto già osservato in precedenza per il servizio misto (self-service + tavolo).

D'altra parte, tre fattori continuano a incidere in senso opposto, aumentando il prezzo unitario:

- la distribuzione in un luogo misto (refettorio + aula) comporta un incremento di circa 38 centesimi;
- l'allestimento dei tavoli a carico dell'operatore economico fa salire il prezzo di oltre 50 centesimi;
- anche in questa analisi, la presenza di uno spuntino si conferma associata a una riduzione del prezzo, pari a circa 33 centesimi.

In generale, l'R<sup>2</sup> corretto è migliorato (da 0,291 a 0,351), segno che il modello spiega leggermente meglio la variabilità del prezzo nei contratti più recenti.

Tabella 16 Modello selezionato su sottoinsieme 2023-2024 – parametri e significatività osservata

Variabili	Parametri	p-value
Intercept	5.283	<.0001
Dummysud	-0.861	<.0001
DummyCentro	-0.556	0.002
Dummy_AFFDIRETTO	0.393	0.037
Dummy_rinegoz	0.425	0.054
Dummy_CucinalNT	-0.477	0.001
Dummy_attrezzature_proprieta	-0.408	0.003
Dummy_solotavolo	-0.265	0.079
Dummy_luogo_misto	0.377	0.008
DummyC_allest_tavolo	0.507	0.014
U_spuntino	-0.328	0.025
<b>Numero oss. 149</b>	<b>Rquadro corr.</b>	<b>0.351</b>

Fonte: Anac

Dall'analisi dei dati emergono alcuni spunti interessanti che meritano un approfondimento. Ad esempio, i prezzi al Sud risultano più bassi: questo potrebbe dipendere da differenze nei costi operativi, da un diverso livello di concorrenza tra gli operatori o da budget più contenuti.

Un altro aspetto da valutare è l'impatto dell'affidamento diretto sui prezzi. Se questo comporta effettivamente costi più elevati, la causa potrebbe essere una minore competizione nel processo di assegnazione. Un approfondimento di analisi di questo fenomeno potrebbe contribuire a evidenziare la differenza tra una logica concorrenziale e una non concorrenziale, offrendo spunti utili per incentivare in modo più efficace le procedure competitive.

Un elemento di particolare interesse riguarda anche il ruolo delle rinegoziazioni, che sono associate a un aumento dei prezzi. Potrebbe essere utile comprendere se queste rinegoziazioni siano dovute a esigenze oggettive – come variazioni nei costi delle materie prime o nuove normative – oppure se riflettano margini di incertezza nella definizione iniziale dei contratti. Approfondire queste dinamiche potrebbe aiutare a individuare strategie per migliorare la sostenibilità economica dei contratti nel lungo periodo, limitando l'impatto delle rinegoziazioni sui costi complessivi del servizio.

<sup>18</sup> In questo caso si potrebbe ipotizzare che si abbia una miglior efficienza dell'OE nel caso in cui utilizzi attrezzatura di sua proprietà, si tratta naturalmente di una mera congettura interpretativa.

## 5. Conclusioni

I servizi di ristorazione scolastica rappresentano un settore del mercato dei contratti pubblici di servizi di rilevante interesse economico, caratterizzato da una variegata configurazione dei servizi medesimi.

L'indagine conoscitiva ha consentito di raccogliere informazioni puntuali attraverso la somministrazione di un questionario molto dettagliato, che ha fornito un quadro articolato ancorché su un campione numericamente contenuto di stazioni appaltanti.

Sono state condotte ampie analisi statistiche su un dataset di 195 osservazioni sia di carattere generale sia di carattere più specifico, che hanno consentito di far emergere alcune delle principali caratteristiche e tendenze della domanda e dell'offerta, dei contratti nonché dei prezzi unitari e dei servizi ivi previsti.

In particolare, questa prima indagine conoscitiva dell'A.N.AC., riguardo alle **caratteristiche delle SA campionate** ha rivelato una domanda, che vale 1,4 mld di euro, espressa, prevalentemente da SA comunali, anche nel caso di contratti di importo rilevante, senza, dunque, ricorrere alle Centrali di committenza.

La fetta di domanda pubblica analizzata si presenta molto disomogenea da un punto di vista regionale o di area geografica. Nello specifico, la domanda economicamente più rilevante di servizi di ristorazione è espressa dall'Emilia-Romagna, con un valore che sfiora i 400 mln di euro. A seguire, la Lombardia, la cui domanda vale 138,1 mln di euro, ed è la maggiore in termini numerici, e il Lazio, che ha domandato al mercato 96,1 mln di euro di servizi.

Le SA campionate, di regola, offrono agli OE un contratto che prevede l'erogazione del servizio di mensa scolastica a soggetti differenti: oltre che ai bambini delle scuole primarie, anche ai bambini delle scuole dell'infanzia (88% dei contratti, pari al 96% del loro importo complessivo). E, in genere, anche al personale docente ovvero ad altri soggetti autorizzati. Meno frequentemente, si ricomprende l'erogazione del servizio anche agli alunni delle scuole secondarie di primo grado e ai bambini degli asili nido.

Nell'ambito del criterio - *ex lege* - dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, emerge una variegata ripartizione del punteggio complessivo tra l'offerta tecnica e l'offerta economica; soltanto una parte esigua delle SA campionate valorizza esclusivamente l'aspetto qualitativo delle offerte degli OE con l'attribuzione del punteggio complessivo alla sola offerta tecnica.

Tra le principali **caratteristiche degli aggiudicatari dei contratti esaminati** emerge che 19 operatori economici ne detengono il 95% del valore, corrispondente a oltre 1,1 mld di euro, mentre il restante 5% del mercato esaminato, con un valore di 64,3 mln di euro, è polverizzato su 70 OE.

Gli aggiudicatari sono, prevalentemente, rappresentati da soggetti privati singoli non congiunti in Raggruppamenti Temporanei di Imprese (RTI) o in Associazioni Temporanee di Imprese (ATI), anche nel caso di contratti di importo rilevante.

Il principale aggiudicatario dei contratti pubblici di servizi di ristorazione nelle scuole primarie, qui oggetto di approfondimento, è la CAMST SOC. COOP. A R.L. (19,8%), seguita dalla VIVENDA S.P.A. (15,3%), e, con analoghe quote (oltre l'11%), dalla CIRFOOD S.C. e dalla DUSSMANN SERVICE S.R.L. Pertanto, soltanto le società sul podio detengono una quota del 58% dei contratti esaminati che vale 697,9 mln di euro.

Numericamente, il primo posto della classifica degli OE che si sono aggiudicati più contratti è condiviso dalla CAMST SOC. COOP. A R.L. e dalla DUSSMANN SERVICE S.R.L, avendo stipulato ciascuna il 10,3% dei contratti. Il secondo posto è, invece, condiviso dalla VIVENDA S.P.A. e dalla CIRFOOD S.C., che hanno stipulato, ciascuna, il 6,67% degli atti negoziali. Al terzo posto per numero di contratti, pari al 5,13% del totale, si colloca la SODEXO ITALIA S.P.A.

Dal punto di vista territoriale, emerge che i contraenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Lazio si sono accaparrati l'85,16% dei contratti corrispondente ad oltre 1,02 mld di euro.

In generale, la relazione tra la Regione della SA e la Regione dell'aggiudicatario non è forte: a fronte di OE che soddisfano la domanda in molte regioni italiane, come gli OE emiliani e lombardi, pochi altri OE si sono aggiudicati soltanto contratti affidati da SA della propria regione.

Infine, risulta che i prezzi unitari offerti dalle società cooperative non risultano, come in ipotesi presumibile, sensibilmente minori e che, in taluni casi, laddove uno stesso OE si è aggiudicato più contratti si nota una marcata variabilità dei prezzi unitari praticati.

**I tratti caratterizzanti i contratti pubblici rilevati**, evidenziati dall'indagine campionaria sono, essenzialmente, la prevalenza di contratti di appalto di servizi, che, a differenza dei contratti di concessione di servizi, non determinano, in ragione delle modalità di remunerazione, l'assunzione del rischio di gestione da parte dell'affidatario e non comportano il trasferimento del diritto di gestione quale controprestazione. Una scelta in controtendenza con il fatto che - di regola - sono le concessioni di servizi a caratterizzare i servizi resi al pubblico degli utenti e non alla PA.

I contratti pubblici considerati si caratterizzano, inoltre, per la marcata disomogeneità della loro durata, che presenta un *range* piuttosto ampio, variando da un minimo di un mese a oltre 17 anni, e un valore medio pari a 3 anni. Numericamente, presentano una maggiore frequenza i contratti aventi durata 24-36 mesi mentre economicamente i contratti con durata 48-60 mesi. La classificazione della durata in breve (< 2 anni), media (da 2 a 10 anni) e lunga (oltre i 10 anni), evidenzia che, di regola, i contratti di durata breve sono appalti come la prevalenza dei contratti che vincolano le SA con l'aggiudicatario nel medio periodo. Entrambi i 2 contratti di lungo periodo sono, invece, concessioni stipulati a valle di un *project financing*.

La durata del contratto, in alcuni casi, si sposta lungo l'asse temporale mediante proroghe e rinnovi contrattuali, la cui incidenza sull'importo contrattuale complessivo, sebbene in ristretti casi, può arrivare in un intorno del 50%. Le proroghe e i rinnovi contrattuali hanno, con maggiore frequenza, durata, rispettivamente, di 6 ovvero di 12 mesi e di 24 ovvero 36 mesi.

**I servizi di ristorazione domandati agli OE del mercato dalle SA campionate si contraddistinguono**, in generale, per l'attenzione richiesta all'aggiudicatario sui temi della sostenibilità ambientale, della inclusività (mediante menu a carattere religioso/etico o vegetariano/speciale/leggero), e del miglioramento qualitativo, meno frequentemente, invece, è posto l'accento sui menu sociali e solidali.

Nei casi approfonditi, con riferimento alla fase di preparazione, i servizi di mensa scolastica richiesti al mercato dalle SA campionate si caratterizzano, per la preparazione dei pasti presso la cucina esterna (con successiva veicolazione dei pasti), dunque, l'utilizzo della cucina interna della scuola primaria ovvero di un luogo misto è minoritario. Il centro di produzione dei pasti (CPP) è spesso di proprietà dell'OE, non della SA, e la sua manutenzione ordinaria e sanificazione sono generalmente posti a carico dell'OE, liberando da tale onere le SA, che, al contrario, di regola, mantengono a proprio carico la manutenzione straordinaria dei CPP.

I servizi di mensa scolastica domandati agli OE prevedono, nella maggior parte dei casi analizzati, l'utilizzo delle attrezzature di proprietà della SA. Indipendentemente, dal soggetto proprietario, la loro manutenzione sia ordinaria sia straordinaria è, tendenzialmente, a carico dell'OE.

Di norma, i servizi sono connotati dal legume fresco-caldo e soltanto raramente da altre tipologie di legume mentre il legume refrigerato si riscontra in un solo caso. Con riferimento alla fase di confezionamento, i servizi osservati si caratterizzano per il confezionamento del menu ordinario in multiporzioni con scodellamento; soltanto, in via marginale sono previste le monoporzioni ovvero le multiporzioni senza scodellamento.

Il luogo di distribuzione dei pasti prediletto dalle SA rilevate è il refettorio, meno la modalità mista e soltanto marginalmente l'aula della scuola primaria. Di norma, la distribuzione dei pasti avviene al tavolo e soltanto raramente è *serf-service*.

Di regola, l'erogazione del servizio da parte dell'aggiudicatario ricomprende le attività di allestimento del tavolo, di rigoverno post consumo, di sanificazione e derattizzazione/disinfestazione dei locali di refezione.

Sul fronte dei **prezzi unitari dei pasti (pranzo) nelle scuole primarie**, questa ristretta indagine conoscitiva evidenzia una marcata variabilità, con un ampio range di prezzo che varia da 2,88 € a 8,03 € e un prezzo medio di 5,05 €; tuttavia la differenza interquartile si attesta intorno a 1 € (5,55 € per il P75 e 4,54 € per il P25).

Nel prezzo unitario fissato nei contratti analizzati possono essere incluse ulteriori tipologie di pasto rispetto al pranzo, ovvero la fornitura di bottigliette d'acqua e di stoviglie monouso nonché le utenze e il carburante. Inoltre, il PU include, nella maggior parte dei casi esaminati, la manutenzione ordinaria del CPP e quando il carico della manutenzione ordinaria delle attrezzature è in capo all'OE questi ne sopporta anche il costo.

Per quanto concerne l'analisi della **relazione tra prezzo unitario e caratteristiche osservate**, la significativa varietà di caratteristiche rilevate nei contratti esaminati evidenzia una complessità che rende non immediata l'individuazione di schemi ricorrenti.

Per esplorare tali relazioni è stata adottata una metodologia basata sulla selezione automatica di modelli di regressione.

Le analisi evidenziano alcune relazioni di rilievo confermando la permanenza di differenziazioni territoriali (si osserva un gradiente geografico in cui il prezzo tende a diminuire spostandosi dal Nord al Sud del Paese: l'analisi evidenzia una certa eterogeneità nei prezzi unitari, con valori medi generalmente più elevati nelle regioni del Nord rispetto a quelle del Sud nel complesso), e anche rispetto all'anno di stipula del contratto.

Differenze si riscontrano anche per ulteriori caratteristiche non strettamente connesse al servizio quali, ad esempio, il criterio di aggiudicazione.

Per quanto concerne, invece, gli elementi attinenti alla erogazione del servizio, si è rilevato che solo alcune tra le molteplici caratteristiche del servizio mostrano segnali di influenza sul prezzo ed in un caso si sono osservati anche segnali, almeno a prima vista, controintuitivi. Restrungendo, poi, l'attenzione ai soli contratti più recenti, oltre ad essere confermate sostanzialmente le evidenze già individuate, sono emerse anche ulteriori elementi che è interessante notare riferibili alla gestione contrattuale – rinegoziazione – o a elementi inerenti al servizio quali la presenza di una cucina interna, la proprietà delle attrezzature, la distribuzione e l'allestimento dei tavoli.

Giova evidenziare che, tenuto conto del numero limitato di osservazioni disponibili e del considerevole numero di variabili considerate, le analisi statistiche svolte non hanno la pretesa di andare oltre una attenta e completa descrizione dei dati raccolti, senza poter giungere a conclusioni di carattere generale sull'intero mercato dei contratti pubblici di servizi di ristorazione scolastica.



Il presente Report rappresenta, comunque, un solido punto di partenza per fornire un ampio quadro su tale tipologia di contratti pubblici.

Eventuali futuri approfondimenti in materia potrebbero includere sia un'attività ad ampio raggio sull'intera popolazione di stazioni appaltanti che si rivolgono al mercato per garantire ai bambini la fruizione del servizio di mensa scolastica (o su un largo campione di SA) e/o sui servizi erogati nell'intera gamma di ambiti scolastici, dalle scuole dell'infanzia, compresi gli asili nido, alle scuole secondarie di secondo grado. Un ulteriore sviluppo potrebbe essere rappresentato dall'integrazione con altre fonti di dati, al fine di un'analisi più completa e robusta.

L'Autorità, chiamata a favorire l'economicità dei contratti pubblici e la trasparenza delle condizioni di acquisto nonché ad agire anche al fine di prevenire e contrastare illegalità e corruzione, potrà attivare i più opportuni presidi di propria competenza, al fine di promuovere la concorrenza per il mercato e il rispetto dei principi e della disciplina codicistica sugli affidamenti dei servizi qui di interesse nonché svolgere periodici monitoraggi anche estesi alla fase della esecuzione delle prestazioni contrattuali.

Conclusivamente, giova evidenziare fin d'ora che l'Autorità, nell'adunanza consiliare del 21 maggio 2025, ha ritenuto che uno dei presidi da attivare sia l'elaborazione dei PRif dei servizi di ristorazione scolastica, presidio espressamente previsto dal predetto art. 222, co. 3, lett. i, d.lgs. 36/2023.

## Appendice

*Lista variabili indipendenti per modelli di regressione.*

1) Dummiesud	32) Dummy_Monoporzione
2) DummyNE	33) Dummy_multiporzione0
3) Dummylsole	34) Dummy_multiporzione1
4) DummyNO	
5) Dummycentro	35) Dummy_solotavolo
	36) Dummy_solosef
6) DUMMY_OEPV	37) Dummy_tavolosef
7) Dummy_AFFDIRETTO	
8) Dummy_PREZZOFISSO	38) Dummy_luogo_refettorio
9) Dummy_criterio_altro	39) Dummy_luogo_Aula
	40) Dummy_luogo_misto
10) Dummy2024	
11) Dummy2023	41) DummyC_alllest_tavolo
12) Dummy2022	42) DummyC_rigoverno
13) Dummy2021	43) DummyC_sanificaz_cucina
14) Dummy2020ante	44) DummyC_sanificaz_refez
	45) DummyC_disinfest
15) Dummy_proroga	
16) Dummy_rinnovo	46) lbottigliab
17) Dummy_rinegoz	47) I_stoviglie
	48) I_vettori
18) Dummy_AQ	
19) Dummy_Aqades	49) M_CAM
20) Dummy_appalto	50) M_solidali
21) Dummy_concessione	51) M_sociali
	52) M_speciali
22) Dummy_CucinaEST	53) M_ambiente
23) Dummy_CucinaINT	54) M_plastica
24) Dummy_CucinaMIX	55) M_miglioramento
25) Dummy_proprietaOE_cucinaESTERNA	56) U_spuntino
26) Dummy_Manuten_ord_inclusa	57) U_merenda
27) Dummy_Manuten_stra_inclusa	58) U_cestino
28) Dummy_attrezzature_proprieta	
29) Dummy_Manuten_ord_attrezzature_i	
30) Dummy_Manuten_stra_attrezzature_	
31) DummyFCALDO	