



Delibera n. 323/2025

Adunanza del 30 luglio 2025

Fascicolo 1557/2025
(da citare nel riscontro)

Oggetto

Gara europea a procedura aperta, in modalità telematica, suddivisa in n. 7 lotti, indetta da AST Ancona in qualità di soggetto aggregatore in avvalimento, per la stipula di accordi quadro ai sensi dell'art. 59, comma 3, del d.lgs. 36/2023, per l'affidamento del servizio di ristorazione degenti e mensa dipendenti a ridotto impatto ambientale per le necessità degli Enti del S.S.R. (AST Pesaro Urbino, AST Macerata, AST Ascoli Piceno, INRCA Marche, INRCA Lombardia, INRCA Calabria, AST Ancona) CIG B4C61D2455- B4C61D3528 - B4C61D45FB - B4C61D56CE - B4C61D67A1 - B4C61D1382 – B4C61D7874.

Riferimenti normativi

art. 11, d.lgs. 36/2023;
art. 15, d.lgs. 36/2023;
art. 41, d.lgs. 36/2023;
100, d.lgs. 36/2023;
110, d.lgs. 36/2023.

Parole chiave

Ristorazione collettiva – prestazioni accessorie – prestazioni secondarie – manutenzione ordinaria – costo della manodopera – prezzi di riferimento – criteri qualitativi

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Visto il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36;



visto il "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici" adottato con delibera n. 270 del 20 giugno 2023 (aggiornato con del. n. 346 del 03.07.2024);
viste le segnalazioni acquisite al protocollo ANAC n. 52923 del 4/4/2025 e 52506 del 3/4/2025 con cui sono state evidenziate criticità in merito alla procedura in argomento;
vista la nota prot. n. 59607 del 13/4/2025 con cui sono state richieste informazioni ai sensi dell'articolo 12, comma 4, del predetto Regolamento;
vista la nota acquisita al prot. Autorità n. 68967 dell'8/5/2025 con cui è stato fornito riscontro alla richiesta di informazioni;
vista la nota prot. n. 84716 del 6/6/2025 con cui è stato avviato il procedimento di vigilanza ai sensi del Regolamento sull'esercizio del potere di vigilanza dell'Autorità;
vista la nota acquisita al prot. Autorità n. 97872 del 3/7/2025 con cui è stato fornito riscontro alla comunicazione di avvio del procedimento.

Premessa

In data 16/12/2024 la AST di Ancona, in qualità di soggetto aggregatore in avvalimento della Regione Marche per la stipula di accordi quadro ai sensi dell'art. 59, comma 3, del d.lgs. 36/2023, ha indetto una gara europea a procedura aperta, in modalità telematica, suddivisa in n. 7 lotti, per l'affidamento del servizio di ristorazione degenti e mensa dipendenti a ridotto impatto ambientale per le necessità degli Enti del S.S.R. (AST Pesaro Urbino, AST Macerata, AST Ascoli Piceno, INRCA Marche, INRCA Lombardia, INRCA Calabria, AST Ancona). Il valore complessivo dell'appalto ammonta ad € 161.291.917,08.

Con identici esposti acquisiti al prot. Autorità n. 52506 del 3/4/2025 e n. 52923 del 4/4/2025, due Associazioni di operatori economici hanno segnalato plurime violazioni del codice dei contratti pubblici in relazione alla procedura in oggetto.

Le doglianze espresse dai segnalanti sono state infruttuosamente rappresentate alla stazione appaltante che, con nota del 20/3/2025, ha confermato le scelte adottate, ritenendo insussistenti i presupposti per l'adozione di atti in autotutela.

La procedura di gara si trova in fase di svolgimento. In data 4/4/2025 è scaduto il termine per la presentazione delle offerte, a seguito di due proroghe intervenute a fronte delle numerose richieste di chiarimenti. In data 6/6/2025 è stato completato l'esame della documentazione amministrativa presentata dai concorrenti. Risultano pervenute offerte da n. 5 operatori economici, tutti ammessi alle fasi successive della procedura.

Con nota prot. n. 59607 del 13/4/2025, sono state richieste informazioni ai sensi dell'articolo 12, comma 4, del Regolamento sull'esercizio del potere di vigilanza dell'Autorità, cui è stato fornito riscontro con nota acquisita al prot. Autorità n. 68967 dell'8/5/2025. Le



argomentazioni addotte dalla stazione appaltante non sono state ritenute idonee a superare le criticità contestate e, pertanto, con nota prot. n. 84716 del 6/6/2025, è stato avviato il procedimento di vigilanza ai sensi del predetto Regolamento.

Con nota acquisita al prot. Autorità n. 97872 del 3/7/2025 la stazione appaltante ha fornito riscontro alla comunicazione di avvio del procedimento, offrendo osservazioni in merito alle singole contestazioni, come di seguito riportato.

Considerato in fatto e in diritto

A. Soggetto responsabile della procedura di affidamento

L'Ente, al fine di evidenziare la propria estraneità rispetto alle decisioni assunte in merito alla procedura di gara in esame, ha rappresentato che l'Area Dipartimentale Acquisti e Logistica dell'AST Ancona agisce in qualità di soggetto aggregatore avvalso del soggetto aggregatore della Regione Marche (SUAM) in forza della convenzione approvata con DGRM n. 200 del 20/02/2023 tra gli Enti del servizio sanitario regionale, l'Agenzia regionale sanitaria delle Marche (ARS) e la SUAM (soggetto aggregatore regionale).

Ha dichiarato, altresì, che, sempre in virtù della convenzione, l'Area Dipartimentale acquisti e logistica, provvede alle procedure di gara relative alle categorie merceologiche individuate nei DPCM, sulla base di progetti redatti da gruppi di progettazione composti da soggetti esperti nella specifica categoria merceologica selezionati tra i dipendenti degli enti del Servizio sanitario regionale, e nominati con apposito decreto dal Direttore dell'Agenzia regionale sanitaria delle Marche. Ha precisato, infine, che, anche nel caso di specie, il progetto di gara è stato redatto da professionisti dipendenti degli enti del Servizio Sanitario Regionale nominati con determina n. 418/AsurDG del 20/08/2020 e successivamente con decreto del Direttore dell'Ast Ancona n. 1705/AstAn del 21/11/2023.

Sul punto, si ritiene ferma la responsabilità dell'AST Marche con riguardo alle determinazioni assunte dal gruppo di progettazione, operando, lo stesso, sotto il coordinamento del responsabile di progetto/responsabile di fase nominato dalla stazione appaltante che, ai sensi dell'art. 15, del codice dei contratti pubblici, svolge funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento. Le argomentazioni addotte dalla stazione appaltante non appaiono quindi idonee ad escludere la riferibilità alla stessa delle criticità riscontrate.

B. Oggetto della gara

La procedura in argomento ha ad oggetto il servizio "base", descritto nell'art. 5 del Capitolato di gara, e alcuni servizi accessori, relativi alle attività di distribuzione, ritiro dei pasti e raccolta delle prenotazioni. Nell'ambito del servizio "base", oltre alla prestazione principale oggetto del contratto (servizio di ristorazione degenti e mensa dipendenti), sono ricomprese numerose e variegate prestazioni indicate agli artt. 5 e 15 del Capitolato.

Alcune di tali prestazioni (tinteggiatura dei locali cucina, manutenzione delle strutture e finiture edilizie, manutenzione di infissi, porte e finestre, manutenzione degli impianti di riscaldamento/condizionamento, a valle delle valvole di intercettazione vapore, condensa, acqua calda e fredda; manutenzione degli impianti idraulici a valle delle valvole di intercettazione di acqua calda e fredda), sono qualificabili come accessorie alla prestazione principale in quanto strettamente funzionali all'espletamento del servizio e prive di una propria autonomia funzionale.

Altre prestazioni, invece, non appaiono qualificabili come accessorie per la carenza dei presupposti sopra descritti. Ci si riferisce, in particolare, alle attività di:

- manutenzione di impianti elevatori ad esclusivo servizio della movimentazione delle derrate e/o dei rifiuti, secondo le modalità e periodicità previste dalle norme vigenti;
- manutenzione di impianti elettrici facenti parte dell'area concessa in gestione, secondo le modalità e periodicità previste dalle norme vigenti, compresi i quadri elettrici installati all'interno delle aree medesime e ad uso esclusivo del servizio di cucina/mensa;
- manutenzione di estintori ed idranti installati presso le cucine e i locali mensa;
- manutenzione straordinaria di arredi fissi e mobili, attrezzature e carrelli di ogni tipo.

A conforto di tali considerazioni, si evidenzia che, in sede di offerta, (art. 15 del Capitolato speciale) è richiesta ai concorrenti la presentazione di un Piano di Manutenzione in cui dovranno essere indicate *"tutte le attività di manutenzione preventiva, correttiva, ordinaria, programmata e di urgenza ed i rimpiazzi in base al ciclo di vita indicato dal produttore/installatore e dal costruttore."* È indicato, altresì, che, per tutte le attrezzature, il "servizio di manutenzione e riparazione" dovrà essere effettuato nel luogo indicato sulla richiesta *"entro 24 ore (massimo 48) dalla chiamata, salvo in caso di urgenza, per cui l'intervento dovrà avvenire entro 12 ore"* ed è richiesto, ad intervento effettuato, il rilascio di un apposito rapporto.

Tali attività appaiono connotate da una propria autonomia funzionale, tanto da poter essere considerate come prestazioni a sé stanti rispetto alla fornitura del servizio di ristorazione. Dette prestazioni, infatti, non possono essere considerate accessorie: secondo la

giurisprudenza comunitaria, una prestazione è accessoria ad un'altra "*quando essa non costituisce per la clientela un fine a sé stante, bensì il mezzo per fruire nelle migliori condizioni del servizio principale offerto dal prestatore*" (causa C-463/16, causa C-208/15, causa C-42/14, causa C-349/96). In altre parole, la prestazione è qualificabile come accessoria se non sia prevalente rispetto al servizio considerato nel suo complesso e sia preordinata a garantire la corretta esecuzione della prestazione da parte dell'aggiudicatario. Tale ultima condizione si verifica quando la prestazione considerata non abbia una propria autonomia finalistica, ossia non consenta, da sola, di soddisfare la richiesta della stazione appaltante, potendo soltanto "sussidiare" il raggiungimento dell'obiettivo finale (l'esecuzione del contratto).

Ad ogni modo, si evidenzia che, anche a voler considerare le descritte prestazioni come accessorie, le stesse, in ogni caso, avrebbero dovuto essere quotate separatamente oppure affidate con gare *ad hoc*. (Cfr. Sentenza TAR Lombardia, n. 00403/2018 e Consiglio di Stato, sez. III del 10 maggio 2017, n. 2168).

C. Requisiti speciali di partecipazione ed esecuzione

Nel Capitolato speciale sono stati richiesti requisiti di fatturato e requisiti analoghi calibrati con riferimento alla sola prestazione di ristorazione. Non sono stati richiesti requisiti di idoneità professionale (iscrizione alla camera di commercio per attività pertinente), di capacità economico-finanziaria (fatturato) e tecnico-professionali (abilitazioni ed esperienza professionale) riferiti alle prestazioni di manutenzione non qualificabili come accessorie.

Sul punto, l'Ente ha specificato che il contratto in esame non è di tipo misto e, pertanto, è stato ritenuto idoneo "calibrare" i requisiti necessari per la partecipazione alla procedura di gara con esclusivo riferimento alla prestazione che costituisce l'oggetto dell'appalto e cioè il servizio di ristorazione. Inoltre, ha affermato che la manutenzione ordinaria non deve essere affidata ad imprese abilitate ai sensi del d.m. 37/08.

A tal proposito, si evidenzia che la manutenzione ordinaria degli impianti termici deve essere affidata a imprese iscritte alla CCIAA, che indichino un responsabile tecnico in possesso dei requisiti di cui all'art. 4 del DM 37/2008. La manutenzione ordinaria degli impianti elevatori può essere svolta solo da imprese autorizzate ai sensi del d.P.R. 162/99 e da tecnici manutentori in possesso di formazione tecnica documentata, mentre la manutenzione ordinaria degli impianti antincendio (ivi compreso il controllo visivo, di peso e pressione degli estintori) può essere eseguita solo da tecnici manutentori qualificati secondo allegato II del d.m. 3/9/2021. La manutenzione ordinaria degli impianti frigoriferi

può, invece, essere svolta da tecnici frigoristi con formazione specifica e certificazione F-Gas secondo il d.P.R. 43/2012 e imprese certificate per la manipolazione di gas fluorurati.

L'omessa previsione di requisiti di idoneità, economico-finanziari e tecnico-professionali per le prestazioni di manutenzione non qualificabili come accessorie alla prestazione principale apre alla possibilità che il servizio sia svolto da soggetti privi dei necessari requisiti, in contrasto con il disposto dell'art. 100, commi 3, 11 e 12, del codice, e con pregiudizio per la corretta esecuzione del servizio.

D. Prezzo a base di gara

Il prezzo posto a base di gara è stato determinato moltiplicando i prezzi unitari di riferimento ANAC per il numero di pasti stimati riferiti a ciascuna struttura. In realtà, la stazione appaltante avrebbe dovuto utilizzare detti prezzi per determinare l'importo a base di gara relativo al solo servizio di ristorazione, quotando a parte tutte le diverse e ulteriori prestazioni richieste (accessorie e non), sulla base dei dati storici disponibili e considerando l'incidenza degli investimenti necessari. Si sarebbe dovuto procedere ad una quotazione a parte anche con riferimento alle spese poste a carico dell'operatore economico aggiudicatario a titolo di utenze e di rimozione/smaltimento degli arredi/attrezzature ritenuti inutilizzabili esistenti presso i locali cucina.

Ciò in conformità a quanto previsto da:

- l'Allegato 1 al decreto n. 65 del 10 marzo 2020 recante "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di ristorazione collettiva", secondo cui *"le stazioni appaltanti sono chiamate a prevedere requisiti legati all'oggetto dell'appalto e alle attività tipicamente svolte dalle imprese che rendono i servizi di ristorazione collettiva. Attività o forniture collaterali al servizio, quali ad esempio le opere di insonorizzazione delle sale mensa, le forniture di frigoriferi o altre attrezzature, debbono pertanto avere una quotazione separata o essere affidate con gare ad hoc"*.
- prezzi di riferimento ANAC adottati con Delibera n. 1204 del 23/11/2016, Aggiornamento straordinario di settembre, dal momento che gli stessi sono calcolati *"al netto di eventuali costi sostenuti per la ristrutturazione/manutenzione della cucina e/o manutenzione/ammortamento dei macchinari"*.

La stazione appaltante, quindi, avrebbe dovuto prendere a riferimento i dati storici disponibili e considerare l'incidenza degli investimenti necessari per garantire l'espletamento di tutte le attività di manutenzione. Ciò anche in considerazione del diverso



regime fiscale applicabile alle prestazioni medesime (IVA agevolata per il servizio di ristorazione e IVA ordinaria per il servizio di manutenzione¹).

La mancata quotazione delle prestazioni aggiuntive (quantitativamente e qualitativamente rilevanti rispetto all'economia complessiva del contratto) ha comportato la determinazione di un prezzo a base di gara rivelatosi non congruo: per i lotti 6 e 7 il prezzo individuato è risultato addirittura inferiore rispetto a quello relativo al servizio in corso di esecuzione, nonostante l'aumento generalizzato dei prezzi registratosi a fronte della crisi economica post-pandemica e post-bellica; inoltre, ben due lotti su sette sono andati deserti, mentre gli altri cinque hanno registrato la partecipazione di un solo concorrente.

Ciò che si contesta alla stazione appaltante non è la quotazione del prezzo del servizio di ristorazione (che ben avrebbe potuto essere inferiore al prezzo di riferimento (in quanto prezzo massimo di aggiudicazione), ma la mancata quotazione delle prestazioni accessorie e aggiuntive, che ha comportato l'individuazione di un prezzo insufficiente a remunerare tutti i servizi richiesti. In altre parole, la quotazione limitata ad alcune soltanto delle prestazioni oggetto del contratto costringe, di fatto, gli operatori economici, a svolgere le altre attività richieste a titolo gratuito.

Le argomentazioni addotte dalla stazione appaltante a giustificazione della scelta di utilizzare i prezzi di riferimento come prezzi onnicomprensivi appaiono non condivisibili. In particolare, è stato specificato che, le caratteristiche del servizio avrebbero portato all'individuazione di un prezzo inferiore a quello di riferimento elaborato da ANAC, tuttavia è stato comunque considerato tale prezzo per determinare la base d'asta, proprio al fine di tener conto degli ulteriori servizi richiesti. A tal proposito, si evidenzia che tale circostanza non emerge dagli atti di gara, laddove, al contrario, il prezzo di riferimento è espressamente indicato come elemento fondamentale del calcolo dell'importo a base di gara. Inoltre, se anche la stazione appaltante avesse voluto agire nel senso prospettato, per evidenti ragioni di trasparenza e per consentire la presentazione di offerte consapevoli, avrebbe dovuto comunque indicare separatamente il prezzo del servizio di ristorazione, esplicitando gli

¹ Cfr. Decisioni dell'Agenzia delle Entrate n. 520 del 19/10/2022, secondo cui: "L'Agenzia chiarisce, in base ai principi espressi dalla normativa, prassi e giurisprudenza, che per non assoggettare autonomamente ad Iva una cessione o una prestazione di servizi "accessoria" è necessario che l'operazione "secondaria" integri e renda possibile quella principale, sia resa dallo stesso soggetto dell'operazione principale, sia resa nei confronti del medesimo soggetto, cessionario o committente, come ampiamente chiarito dalla prassi (risposta n. 163/2020, risoluzioni n. 283/2009, n. 337/2008, 367/2008, n. 229/2007)".

elementi (diversi dal prezzo di riferimento) utilizzati per il relativo calcolo, e i prezzi delle altre prestazioni richieste.

Con riferimento specifico ai singoli lotti, è stato evidenziato, altresì, che i prezzi posti a base di gara risultano congrui in considerazione del fatto che sono messi a disposizione centri cottura perfettamente funzionanti e arredati e che i costi per la manutenzione dei locali, arredi e attrezzature posti a carico degli operatori economici sono contenuti.

Riguardo al primo aspetto, si evidenzia che la disponibilità del centro cottura interno dà luogo alla determinazione di un prezzo di riferimento specifico. Tale elemento, quindi, essendo già valutato nel calcolo dell'importo a base di gara, non può essere utilizzato anche per dimostrare la capienza del prezzo rispetto alle ulteriori prestazioni richieste.

Sulla base di quanto accertato, si evidenzia che, sebbene le valutazioni compiute dalla Stazione appaltante in ordine alla determinazione della base d'asta - in quanto espressione di discrezionalità tecnica - siano sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, la determinazione del prezzo posto a base d'asta non può prescindere da una verifica della reale congruità in relazione alle prestazioni e ai costi per l'esecuzione del servizio, comprese le condizioni di lavoro che consentano ai concorrenti la presentazione di una proposta concreta e realistica. In caso contrario, ci si espone al rischio di carenze di effettività delle offerte e di efficacia dell'azione amministrativa, oltre che di alterazioni della concorrenza tra imprese (Parere Prec. ANAC Del. n. 499 del 25 ottobre 2022; Consiglio di Stato, Sez. III, n. 6355/2019). Si osserva, altresì, che *"la correttezza della determinazione della base d'asta con attinenza alla situazione di mercato rileva ai fini dell'utilizzazione di tutto il potenziale differenziale previsto per il prezzo nell'ambito delle gare da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al fine di evitare uno svuotamento di efficacia sostanziale della componente economica dell'offerta"* (cfr. Cons. Stato, V, 7 giugno 2017, n. 2739, 22 marzo 2016, n. 1186, 15 luglio 2013, n. 3802, 31 marzo 2012, n. 1899; Cons Stato, Sez. III, n. 6533/2019).

E. Calcolo del costo della manodopera

Nell'allegato A delle Relazione tecnico illustrativa si legge che *"Ai sensi dell'art. 41 c. 12 del D.Lgs 36/2023, gli importi a base d'asta comprendono i costi della manodopera che la stazione appaltante ha stimato sulla base dei costi orari desumibili dalle tabelle ministeriali per i dipendenti da aziende del settore "Pubblici esercizi, ristorazione collettiva e*



commerciale e turismo" e dell'incidenza media del costo del lavoro in appalti analoghi stimanti nella misura del 60% dell'importo a base di gara".

Le tabelle ministeriali disponibili per il settore di riferimento risultano aggiornate al 2018.

Il contratto collettivo indicato dalla stazione appaltante nei documenti di gara è identificato nel CCNL *"Settori pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale e turismo"* sottoscritto dalle Associazioni FIPE-Confcommercio, Legacoop Produzione Servizi, Confcooperative Lavoro e servizi, AGCI Servizi e Filcams CGIL, FISCAT CISL e UILTuCS. Detto contratto è stato rinnovato con accordo sottoscritto in data 5/6/2024 e scadenza 31/12/2027, riconoscendo significativi e progressivi aumenti retributivi rispetto alle tabelle ministeriali e alla precedente contrattazione collettiva di settore (+12,80% per il 4° livello).

Detto contratto non è stato tenuto in considerazione per la determinazione del costo della manodopera.

Sul punto, si evidenzia che - sebbene, ai sensi dei commi 13 e 14 dell'art. 41, del codice, il costo della manodopera sia calcolato sulla base del costo medio del lavoro determinato annualmente nelle Tabelle ministeriali - il Consiglio di Stato (in un caso in cui gli accordi sindacali avevano incrementato la quantificazione parametrica delle voci di costo del personale, mediamente, del 6%) ha affermato che *"deve ritenersi obiettivamente irragionevole ed incongrua la scelta di conservare, per gli operatori economici interessati alla formalizzazione di una proposta negoziale competitiva, il dato storico superato, risalente a sei anni addietro e non aggiornato"*.

Ciò posto e considerato, la scelta della stazione appaltante di prendere a riferimento le Tabelle ministeriali non aggiornate, pur in presenza di tabelle retributive contrattuali recentemente approvate appare, oltre che irragionevole e incongrua, anche foriera di conseguenze pregiudizievoli sia per la stazione appaltante che per gli operatori economici. Occorre infatti considerare che gli operatori economici aggiudicatari saranno tenuti a rispettare il CCNL indicato dalla stazione appaltante o altro contratto che garantisca tutele equivalenti. Ed invero, l'art. 11 del codice introduce, tra i principi fondamentali, il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore, imponendo l'applicazione, al personale impiegato negli appalti pubblici e ai lavoratori in subappalto, del CCNL *"in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente"*. A garanzia della concreta applicazione di tali enunciati, il comma 4 del citato art. 11 prevede



che le stazioni appaltanti, prima di procedere all'aggiudicazione, devono acquisire la dichiarazione con cui l'operatore economico si impegna ad applicare il CCNL indicato dalla stazione appaltante nei documenti di gara oppure presenti una dichiarazione di equivalenza delle tutele che dovrà essere verificata dalla stazione appaltante nell'ambito della verifica di anomalia ai sensi dell'art. 110 del codice.

Si osserva altresì che le tabelle introdotte dal sopravvenuto contratto collettivo dovranno essere considerate nel sub-procedimento di valutazione dell'offerta per stimarne l'affidabilità, proprio in considerazione del fatto che è il nuovo contratto collettivo a trovare applicazione in sede di esecuzione del contratto (Consiglio di Stato, sez. V, 24.03.2020 n. 2056).

La fissazione del costo della manodopera (e quindi di un prezzo a base di gara) sottostimato rispetto al reale costo del lavoro costringe, quindi, gli operatori economici a formulare offerte che non supereranno la verifica di anomalia e che, in ogni caso, non potranno essere rispettate, nei fatti, se non in violazione delle fondamentali tutele poste a garanzia dei minimi salariali. A riprova di ciò, si osserva che, sulla base di quanto segnalato, i prezzi posti a base di gara risultano addirittura inferiori a quelli applicati nei rapporti contrattuali in essere per il medesimo servizio, a loro volta calcolati sulla base delle Tabelle ministeriali del 2018 e dei prezzi di riferimento ANAC aggiornati al 2016.

Inoltre, emerge come il costo della manodopera determinato dalla stazione appaltante risulti calcolato in maniera forfettaria rispetto all'importo posto a base di gara per ciascun lotto, senza essere parametrato alle unità e alla qualifica del personale da impiegare per l'espletamento del servizio nelle diverse strutture. Anche tale scelta contribuisce a falsare il calcolo del costo della manodopera, disancorandolo dalla specifica realtà lavorativa e dalle effettive prestazioni oggetto del contratto.

Sul punto, la Stazione appaltante ha precisato di aver modulato la stima dei costi del personale su un'organizzazione aziendale tipo, basata anche sui dati ricavati dall'attuale impresa che gestisce il servizio, non conoscendo le modalità organizzative dei futuri operatori economici aggiudicatari, basate essenzialmente su scelte aziendali. Inoltre, ha dichiarato di non aver proceduto ad una valutazione distinta per singolo lotto in quanto le prestazioni richieste per tutti i lotti scaturiscono da un capitolato tecnico unico senza particolari specificazioni per le singole realtà territoriali.

In realtà, dai documenti di gara le modalità di gestione e organizzazione del servizio, che incidono significativamente sull'impiego di manodopera, risultano molto differenziate tra le diverse strutture. In particolare, si ravvisano differenze nella presenza o meno del centro di

cottura interno, nelle modalità di distribuzione dei pasti (multiporzione o vassoio personalizzato) e nelle modalità di trasporto (con personale interno alla stazione appaltante o dipendente dell'operatore economico).

Il *modus operandi* adottato dall'Ente comporta la previsione di prezzi determinati forfettariamente e in misura fissa, senza considerare le specificità di ciascuna struttura, con conseguente rischio di ricevere offerte sottodimensionate in termini di risorse da impiegare in tutti i casi in cui la stima della stazione appaltante risulti effettuata al ribasso. Ciò, naturalmente, a discapito della qualità del servizio.

F. Richiesta di percentuali di prodotti CAM differenti per le varie fasce di utenza

Nel Capitolato di gara sono richieste percentuali di prodotti CAM differenti a seconda delle varie tipologie di utenti (dipendenti, degenti, degenti in età pediatrica, assistiti in età non pediatrica in centri di assistenza, ecc.).

Sebbene la diversa tipologia di utenti comporti una differenziazione della prestazione, nei documenti di gara non è prevista una diversificazione del prezzo rispetto a detto elemento. I prezzi posti a base di gara risultano, infatti, distinti soltanto in ragione della tipologia di pasto e della modalità di distribuzione e di trasporto.

Sul punto, l'Ente ha precisato che sono stati presi a riferimento le principali tipologie di pasto previste (pranzo e cena), calcolando una media sui prezzi posti a base di gara e ritenendo che le eccedenze sul prezzo di un singolo pasto potessero essere compensate da un risparmio sul prezzo pagato per gli altri pasti della giornata. Inoltre, ha affermato che i prezzi unitari posti a base di gara per singola tipologia di pasto sono conformi rispetto a quanto previsto nei CAM, anche con riferimento alle percentuali di prodotti biologici richieste negli atti progettuali. Ciò in quanto, secondo i CAM, il costo di un pasto, contenete il 50% di prodotti biologici, per essere considerato congruo dovrebbe aggirarsi intorno a 5,50 € e, nel caso concreto, i costi medi dei pasti posti a base di gara risultano tutti superiori rispetto a tale cifra, tranne che per i pasti dei dipendenti riferiti ai lotti 3 e 6, il cui sfioramento pari ad € 0,01 è stato ritenuto trascurabile. In merito a tale circostanza, si evidenzia che l'esempio ripreso dalla stazione appaltante dalla Relazione di accompagnamento ai CAM non è pertinente. Il valore di € 5,50, infatti, è stato calcolato partendo da un prezzo di € 4,60 a pasto, che risale al 2022 e quindi non è più in linea con i prezzi attualmente vigenti. A conferma di ciò si consideri che il prezzo di riferimento più basso per il pranzo è oggi fissato a € 5,45.

Infine, la Stazione appaltante ha riferito di aver considerato che la tipologia di utenza in cui è preponderante l'incidenza dei prodotti biologici sulle derrate alimentari (la fascia di età che va dai 0 ai 19 anni) è molto ridotta di numero e quindi ha una rilevanza trascurabile.

In merito a tali osservazioni, si evidenzia che, dalla Relazione di accompagnamento ai CAM, emerge che una maggiore richiesta di materie prime biologiche comporta la necessità di aumentare la base d'asta, a parità di altre condizioni, precauzionalmente raddoppiando il valore della quota incrementale di materie prime biologiche che vengono richieste rispetto alla gara precedente. Per far ciò occorre partire dal costo medio stimato per pasto, calcolare l'incidenza delle derrate alimentari (stimata nel 35-40%) e determinare, su tale cifra, la percentuale di incremento da applicare per la richiesta di derrate biologiche.

Nel caso di specie, invece, la stazione appaltante ha utilizzato il prezzo di riferimento (calcolato senza tener conto della richiesta di derrate biologiche) e lo ha moltiplicato per il numero di posti letto stimati per ciascuna struttura. Il prezzo unitario a base di gara, quindi, non tiene conto della necessità di prevedere un incremento per la richiesta di derrate biologiche e, ancor meno, dell'esigenza di differenziare i prezzi sulla base della diversa percentuale di derrate biologiche richieste.

G. Criteri di valutazione delle offerte

Dall'esame della documentazione di gara si evince che la quasi totalità del punteggio dell'offerta tecnica è stato assegnato sulla base di criteri discrezionali (qualitativi). Ciò, nonostante molti criteri fossero, per loro natura, agevolmente misurabili e quindi valutabili quantitativamente. Ci si riferisce, ad esempio, a:

- le frequenze di approvvigionamento;
- le certificazioni possedute dai fornitori;
- le certificazioni delle derrate;
- l'offerta di alimenti tipici territoriali, regionali e da filiera corta;
- il numero, la tipologia e le caratteristiche delle attrezzature/macchinari/arredi offerti anche, se del caso, ad integrazione/sostituzione di quelli già esistenti.

Alcuni criteri, inoltre, avrebbero potuto trovare una descrizione più dettagliata e, in questo modo, diventare più facilmente misurabili e, quindi, valutabili come criteri quantitativi. Ci si riferisce, ad esempio a:

- la capacità di garantire il mantenimento delle temperature di sicurezza e della qualità in termini organolettici dei pasti dalla fase di cottura alla fase di confezionamento, nella fase di trasporto e nel caso di pasti consegnati in reparto e non immediatamente consumati, destinati a pazienti impegnati in attività sanitarie;
- le misure adottate per il recupero del cibo non somministrato e la destinazione ad organizzazioni non lucrative.

In questi casi, la stazione appaltante avrebbe potuto individuare le diverse modalità di mantenimento della temperatura e le diverse misure utilizzabili per il recupero del cibo e attribuire un punteggio a ciascuna modalità/misura offerta.

Ferma la discrezionalità della stazione appaltante nella scelta dei criteri da utilizzare, si evidenzia che l'uso di criteri quantitativi, laddove possibile, oltre a semplificare le operazioni di valutazione della commissione giudicatrice, consente una maggiore trasparenza delle decisioni e agevola gli operatori economici nella formulazione dell'offerta, traducendosi in uno strumento pro-concorrenziale. Al contrario, l'attrazione di componenti dell'offerta dall'indubbia natura quantitativa, nell'ambito delle valutazioni qualitative, rischia di minare l'imparzialità, la trasparenza e la correttezza della gara. Invero *"disciplinando e trattando come qualitativi e perciò assoggettati a giudizio discrezionale, i componenti delle offerte che per loro intrinseca natura ontologicamente si atteggiavano ad elementi quantitativi, la lex specialis ha introdotto nell'attività di selezione delle offerte un delta di soggettività ed opinabilità che ha causato discriminazione e mancanza di trasparenza (nella misura in cui ha sottoposto a valutazione soggettiva elementi dell'offerta di natura intrinsecamente obiettiva e pertanto soggetti a mero accertamento quantitativo), al contempo infrangendo le legittime aspettative dei concorrenti all'accertamento obiettivo della parte di punteggio dell'offerta tecnica che potevano conseguire in virtù degli elementi quantitativi e misurabili"* (TAR Lazio, sez. III, 9610/2020).

Per tutto quanto esposto, il Consiglio dell'Autorità, ai sensi dell'art. 18 del *"Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia dei contratti pubblici"*, approvato con Delibera n. 270 del 20 giugno 2023

DELIBERA

- che l'affidamento in oggetto è caratterizzato dalle criticità esposte ai paragrafi A), B), C),



D), E), F) G) e H);

- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera alla AST Ancona per le valutazioni di competenza in merito all'assunzione dei possibili correttivi rispetto alle criticità emerse in corso di istruttoria, come sopra evidenziate, con richiesta di riscontro all'Autorità nel termine di 30 giorni.

Ai sensi dell'art. 22, co. 1, del predetto Regolamento, la presente delibera sarà pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 6 agosto 2025

Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente