



DELIBERA N. 273

9 luglio 2025

Oggetto

Istanza SINGOLA presentata dalla *...omissis...* - Procedura aperta per l'affidamento in concessione del posto di ristoro interno/bar del Liceo Ginnasio Statale "VIRGILIO" presso la sede di Via Giulia, 38 comprensivo del servizio distribuzione volante durante l'intervallo presso la succursale di Corso Vittorio Emanuele II, 217." - PA S13/2025/SUA - CIG: B715367916 - Importo euro: 1.031.940,00 - S.A.: SUA Stazione Unica Appaltante Dipartimento V - Appalti e Contratti - Città Metropolitana di Roma Capitale.

UPREC-PRE-0207-2025-S-PREC (FASC. 2025-002411)

Riferimenti normativi

Artt. 177 e 179 del d.lgs 36/2023

Parole chiave

Concessione – servizi – determinazione valore della concessione – congruità

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 9 luglio 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 87028 del 11 giugno 2025, con cui la ditta *...omissis...* ha contestato la legittimità procedura in oggetto in quanto la



determinazione del valore della concessione sarebbe non congrua con ricadute sull'equilibrio economico finanziario e la relativa sostenibilità;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato con nota prot. n. 87861 del 13 giugno 2025;

VISTA la documentazione in atti e le memorie presentate dalla parte e dalla stazione appaltante;

VISTO pertanto che la vicenda oggetto della presente istruttoria verte sulle plurime censure riferite a presunti errori nella determinazione del valore della concessione, della applicazione del CCNL di riferimento e della incongruità dei prezzi a base di gara, tali da determinare la violazione degli artt. 177 e 182 del d.lgs 36/23;

PRESO ATTO che la prima censura verte sulla dedotta *"abnorme sovrastima del valore della concessione"*, ritenuta non coerente con il fatturato generato dal concessionario uscente (che è anche l'odierno istante), tale da determinare la assenza *"delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria"* previste dall'art. 177 co. 5 e ribadite dal successivo art. 182 co. 5 del Codice;

CONSIDERATO che in base alla *lex specialis*, segnatamente ai sensi dell'art. 1 del disciplinare, viene sancito che il valore concessorio nel quinquennio di riferimento è di € 1.031.940,00, pari a 206.388 annui, ciò a fronte di un valore di fatturato annuo dichiarato dalla istante (concessionaria uscente) pari a € 54.926,58, mentre l'istituto scolastico concedente, che ha affidato la gestione della procedura alla convenuta SUA – Città Metropolitana di Roma Capitale, aveva a sua volta dichiarato un valore molto più basso di quello sopra indicato dalla SUA, precisando che il *"fatturato annuo globale"* fosse pari invece a 95.000 €;

PRESO ATTO che ai sensi del richiamato art. 177 del d.lgs 36/23 viene previsto che *"L'assetto di interessi dedotto nel contratto di concessione deve garantire la conservazione dell'equilibrio economico-finanziario, intendendosi per tale la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. L'equilibrio economico-finanziario sussiste quando i ricavi attesi del progetto sono in grado di coprire i costi operativi e i costi di"*



investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e di remunerare il capitale di rischio" e parimenti che ai sensi del successivo art. 179 viene disposto che "Il valore di una concessione è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA, stimato dall'ente concedente, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi" (co. 1) e che "Il valore stimato della concessione è calcolato secondo un metodo oggettivo specificato nei documenti di gara della concessione" (co. 3);

CONSIDERATO quanto sopra, si osserva preliminarmente che, secondo la disciplina di riferimento, è l'ente concedente nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica a dover *"stimare"* il valore della concessione sulla base del fatturato totale generato dal concessionario: nel caso di specie si evince pertanto che tale operazione è stata effettuata da parte della SUA per conto dell'Istituto scolastico "Liceo Ginnasio Statale Virgilio", che aveva indicato il valore di 95.000€ annualmente generati dal concessionario uscente (che a sua volta aveva indicato un valore ancora più basso). La SUA all'uopo, come rappresentato nelle proprie memorie difensive, avendo ritenuto il fatturato globale annuo indicato dall'ente concedente *"inadeguato"*, ha così deliberatamente *"proceduto ad una coerente stima del valore concessorio"* giungendo alla individuazione del valore annuo di € 206.388,00 (pari a 1.031.940,00 nel quinquennio). Tale valutazione – riferisce sempre la SUA nelle memorie – è stata effettuata sulla base di tre criteri: la quantificazione dell'utenza scolastica, il consumo medio minimo da parte di ciascun utente ed infine il periodo di riferimento di svolgimento effettivo del servizio;

CONSIDERATO che, secondo la ricostruzione effettuata dalla SUA, con riferimento al primo criterio, il numero di utenti complessivi (personale docente, studenti e personale ATA) ammonta a 1225 unità ed è stato individuato un valore presunto di adesione ai servizi dell'80% (pari a 980 utenti). Con riferimento invece al secondo criterio si è preso come riferimento un consumo medio giornaliero pari ad una spesa di 0,90 €, (espressamente parametrati al costo di un caffè) ed infine che il periodo effettivo di servizio è di 234 gg equivalenti a 39 settimane (di 6 giorni), che risulta dalla decurtazione dei periodi di chiusura della scuola (domeniche, festività natalizie e pasquali, vacanze estive) dall'anno scolastico di riferimento. Per effetto di ciò,



aritmeticamente, 980 utenti, moltiplicati per 0,90€ e per 234 giorni annui fa ottenere un importo di € 206.388. Rileva la SUA, inoltre, che il valore invece indicato dall'Istituto scolastico sarebbe poco verosimile, in quanto i 95.000 € annui indicati, se divisi per la spesa media giornaliera sopra individuata (0,90€) e per il numero dei giorni sopra calcolati (234), comporterebbero che del servizio in concessione beneficerebbe solo un terzo dei potenziali utenti (450 su 1225);

PRESO ATTO di quanto sopra precisato dalla SUA, sebbene la individuazione del valore della concessione rappresenti necessariamente un valore di stima ai sensi dell'art. 179 del d.lgs 36/23, espressione - come già rilevato - della discrezionalità tecnica delle amministrazioni e che la procedura appaia in termini assoluti e teorici corretta, ciononostante, le conclusioni assunte dalla stessa SUA non appaiono convincenti in quanto i criteri adottati risultano non oggettivamente giustificati, o comunque basati su una serie di presupposti logico – sostanziali non esatti;

CONSIDERATO che, secondo quanto sopra descritto, il primo criterio si fonda su un valore di stima dell'effettivo bacino di utenza rispetto al numero potenziale di utenti individuato nell'80%, tale percentuale tuttavia non trova alcun riscontro oggettivo, né appare giustificata da una qualche motivazione di fatto e/o di diritto. Sul punto, invero, osserva condivisibilmente l'istante che, stante la ridotta superficie degli spazi adibiti al servizio (39mq da cui vanno tolti gli arredi e le pertinenze), appare inverosimile un così elevato tasso di adesione, tenuto altresì conto che la maggior parte degli utenti (gli studenti) hanno margini temporali ristretti di utilizzo del servizio *de quo*;

CONSIDERATO che anche il secondo criterio non appare essere stato correttamente parametrato ai valori di riferimento adottati negli atti di gara: il prezzo posto a base d'aste del caffè è pari nei documenti di gara a 0,85 €, invece dei previsti 0.90 € come prezzo medio di spesa;

CONSIDERATO infine che anche il terzo criterio non appare correttamente impostato da parte della SUA, giacché il numero di 234 giorni effettivi indicati del servizio, pari a 39 settimane di 6 giorni, non trova riscontro nella situazione reale: senza entrare nell'esatto dettaglio dei calcoli, si deve tuttavia evidenziare che - ragionevolmente - dalla decurtazione del mese di agosto



(equivalente a considerare il periodo di servizio effettivo dichiarato di ogni anno 1 settembre – 31 luglio) dalle 52 settimane annue, non può derivare un valore residuo di 44 settimane, come sostiene la SUA, ma almeno di 47 (da cui poi sottrarre le ulteriori 5 settimane di festività e ponti come da calendario scolastico), con evidenti conseguenze sul computo complessivo del periodo di servizio effettivo;

RILEVATO quanto sopra, pertanto, si osserva che i criteri adottati dalla SUA, sebbene come già precisato possano ritenersi in termini generali legittimi, tuttavia non appaiono correttamente attuati, stante una serie di criticità e inesattezze nella loro applicazione. Sul punto si osserva infatti che, se generalmente dette valutazioni - afferenti alla sfera della discrezionalità tecnica delle stazioni appaltanti - sono di norma sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo (e dell'ANAC), questo sindacato sussiste nel caso in cui siffatte valutazioni discrezionali siano invece manifestamente inficiate da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15.3.2022 n. 797; sez. V, 14.5.2018, n. 2853; 31.3.2016, n. 1270), come risulta nel caso di specie;

CONSIDERATO a fortiori, pertanto, che una maggiore precisione nelle stime effettuate doveva ritenersi opportuna, laddove quelle effettuate dalla SUA risultano del tutto disancorate dalle indicazioni dell'ente concedente, sul presupposto, secondo quanto rilevato dall'Autorità, che *«ai fini dell'attendibilità degli indicatori dell'equilibrio economico-finanziario risultanti dal PEF, l'amministrazione concedente deve individuare correttamente il potenziale bacino di utenza, al fine di quantificare la domanda di servizi e stimare i possibili rendimenti della gestione. Al tal fine va considerato necessariamente il dato storico del fatturato del gestore uscente che, unitamente a informazioni diverse e ulteriori che rientrano nella sfera di controllo dell'Amministrazione (e.g. mutate condizioni di svolgimento dei servizi), contribuisce alla stima del valore della concessione (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, n. 127/2018) e consente la formulazione di un'offerta economica consapevole. Dal lato dei costi, l'amministrazione è tenuta a specificare tutti gli oneri economici che concorrono a definire il rischio che l'operatore economico è chiamato ad assumere. Come rilevato anche dal giudice amministrativo, "in mancanza, non potrà dirsi attendibile l'elaborazione*



del Piano economico finanziario – nel quale l'amministrazione è tenuta a riportare i costi preveduti e i ricavi possibili di modo da prefigurare l'utile conseguibile ovvero, in sintesi, le condizioni di equilibrio economico-finanziario del servizio – di risulta non sarà neppure corretta l'allocazione del rischio (...) D'altronde se l'operatore economico non è posto a conoscenza di tutti gli oneri del servizio che dovrà svolgere, non sarà in condizione di valutare se, per la sua organizzazione di impresa, sia in grado di sostenere il rischio senza incorrere in perdite di attività e la sua offerta risulterà inevitabilmente non attendibile, potendo accadere che sia indotto a rivedere al ribasso la qualità del servizio offerto in corso di rapporto solo per evitare perdite" (Consiglio di Stato, V, n. 2809/2022)» (Delibera n. 293 del 21 giugno 2022);

PRESO ATTO che con la seconda doglianza l'istante lamenta l'erronea indicazione dei dati per la stima dei costi della manodopera, in quanto la SUA nella lex specialis avrebbe individuato il CCNL settore turismo – comparto aziende alberghiere in luogo del CCNL CISAL ANPIT applicato dal concessionario uscente e che non avrebbe indicato, né il personale del concessionario uscente, né il relativo contratto adottato come richiesto invece dalla *lex specialis*;

CONSIDERATO che la previsione della lex specialis contestata – segnatamente l'art. 7 del Disciplinare – secondo cui "*L'aggiudicatario è tenuto a garantire l'applicazione del contratto collettivo nazionale e territoriale (o dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore) di cui all'art. 1, oppure di un altro contratto che garantisca le stesse tutele economiche e normative per i propri lavoratori e per quelli in subappalto. Ferma restando la necessaria armonizzazione con la propria organizzazione e con le esigenze tecnico-organizzative e di manodopera previste nel nuovo contratto, l'aggiudicatario del contratto di appalto è tenuto a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato nel contratto, assorbendo prioritariamente nel proprio organico il personale già operante alle dipendenze dell'aggiudicatario uscente, garantendo le stesse tutele del CCNL indicato all'art. 1" dove viene espressamente indicato – come anticipato – il CCNL SETTORE TURISMO - COMPARTO AZIENDE ALBERGHIERE (aziende centro nord);*



RILEVATO che dalla documentazione allegata – segnatamente la scheda PEF SUA – risulta correttamente individuato quanto richiesto nella lex specialis e che la stessa previsione dell'art. 7 pare conforme alle indicazioni del d.lgs 36/2023 per quanto concerne la possibilità degli oo.aa. di indicare un diverso CCNL purché garantisca le stesse garanzie e tutele di quello richiesto dalla stazione appaltante, la seconda doglianza appare priva di pregio;

PRESO ATTO che con la terza doglianza l'istante lamenta che il listino prezzi posto a base di gara sia incongruamente più basso rispetto ai listini in vigore dal 2020/21, depositando il listino prezzi del MIUR risalente al 2020;

CONSIDERATO che sulla questione può pacificamente richiamarsi quanto già rappresentato in un caso analogo al medesimo o.e. secondo cui *"RITENUTO, quanto al listino dei prodotti del BAR, che, anche a voler convenire con l'istante circa il fatto che i prezzi posti a base d'asta non sono in linea con i prezzi di mercato, non è stato dimostrato che i prezzi previsti non consentano la partecipazione alla gara, ovvero che la fornitura dei prodotti al listino pubblicato dalla Stazione appaltante non consenta la presentazione di un'offerta se non in perdita, unica condizione che, secondo la giurisprudenza, giustifica l'impugnazione immediata del bando di gara da parte dell'operatore economico che non abbia presentato offerta (cfr. ex multis, Cons. Stato. Ad. Plenaria 4/2018)"* (cfr. ANAC Parere n.53 del 9.12.2024-UPREC-PRE-0328-2024). La censura proposta infatti appare oltremodo generica, né adeguatamente circostanziata, con l'effetto che la stessa, pertanto, non può ritenersi dotata del necessario pregio;

PRESO ATTO, infine, che l'istante censura complessivamente il margine di utile risultante dal PEF individuato dalla stazione appaltante, che non sarebbe veritiero per effetto del combinato disposto delle precedenti doglianze, si deve osservare che tale profilo di censura deve ritenersi assorbito nelle precedenti considerazioni. Per quanto riguarda infine la presunta errata indicazione del codice CPV, richiamando quanto osservato nel parere sopra indicato, non vi è ragione di discostarsi dalla scelta discrezionale effettuata dalla stazione appaltante e da cui non è dato ravvisare alcun nocumento al *favor participationis* dell'odierno istante;



Il Consiglio

- Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, nonché del sindacato riconosciuto in tale ambito alla scrivente Autorità, che per quanto riguarda la determinazione della stima del valore della concessione la stazione appaltante non ha agito in conformità alla disciplina di riferimento;
- Invita la stazione appaltante, sulla base delle precedenti motivazioni, a rivedere la suddetta stima applicando i criteri scelti secondo i principi logici e in coerenza rispetto alle evidenze risultanti dalla situazione di fatto in cui il servizio dovrà essere svolto;
- Invita la stazione appaltante, in funzione di quanto sopra, ad adeguare la disciplina di gara laddove possibile, fatta salva in ogni caso la possibilità di agire in via di autotutela;

Ai sensi dell'art. 220, comma 1, del d.lgs. 36/2023, la stazione appaltante che non intenda conformarsi al parere comunica, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che può proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 11 luglio 2025

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente