



DELIBERA N. 321

Del 21 aprile 2021.

Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1, del d.lgs. 50/2016 presentata da GAM S.r.l. – Procedura aperta ai sensi dell’art. 60, comma 1, del D.Lgs. n. 50/2016 per l’appalto del servizio di mensa presso gli organismi della polizia di stato dislocati sul territorio nazionale, erogato mediante acquisto delle derrate alimentari, confezionamento e distribuzione dei pasti all’interno dei locali delle strutture dell’amministrazione, riassetto e pulizia delle stoviglie e dei locali mensa, suddiviso in tre lotti geografici - Importo a base di gara: Euro 71.596.099,74 - S.A.: Ministero dell’Interno.

PREC 65/2021/S

Riferimenti normativi

Art. 34 del D.Lgs. n. 50/2016; D.M. 10 marzo 2020.

Parole chiave

Criteri Ambientali Minimi (CAM).

Massima

Criteri Ambientali Minimi (CAM) – servizio di ristorazione collettiva – determinazione del prezzo a base di gara.

In una procedura di affidamento del servizio di ristorazione collettiva, l’individuazione del prezzo a base di gara per singolo pasto rientra nell’esercizio della discrezionalità tecnica propria della stazione appaltante. Nel caso in cui tale importo (pur essendo identico alla procedura di gara precedente) risulti nettamente superiore al costo medio stimato per pasto previsto dal D.M. 10 marzo 2020 sui nuovi Criteri Ambientali Minimi e la stazione appaltante abbia reso noto l’iter logico seguito per la sua determinazione, non vi sono i presupposti per mettere in discussione la valutazione tecnica effettuata.



Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 21 aprile 2021

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 13796 del 16 febbraio 2021, con la quale la società GAM S.r.l. ha contestato il bando di gara, pubblicato il 26 gennaio 2021, con il quale il Ministero dell'Interno (dopo avere annullato il precedente bando per omessa applicazione dei Criteri Ambientali Minimi di cui al D.M. 10 marzo 2020) ha indetto una nuova procedura aperta per affidare il servizio di mensa presso gli organismi di polizia dislocati sul territorio nazionale, suddivisa in tre lotti di gara;

RILEVATO che l'istante ha contestato la nuova *lex specialis* di gara sotto due profili:

- 1) violazione degli artt. 30, 34, 68, 95 e 144 del Codice, nonché del D.M. 10.03.2020, in quanto la stazione appaltante, pur avendo introdotto nel nuovo bando i CAM di cui al richiamato D.M., avrebbe omesso di effettuare un'istruttoria ai fini dell'aggiornamento del prezzo a base di gara; in proposito, l'istante ritiene incongruo il costo a base di base per singolo pasto pari a € 6,74 in quanto, al netto del costo della manodopera, residuerebbe una differenza di € 3,94 insufficiente per coprire i costi fissi e l'acquisto delle derrate alimentari;
- 2) violazione degli artt. 30, 34, 68, 95 e 144 del Codice, nonché del D.M. 10.03.2020, in relazione ai criteri di valutazione delle offerte, in quanto il disciplinare di gara prevede criteri premianti non contemplati nei nuovi CAM;

VISTO l'avvio dell'istruttoria comunicato con nota prot. n. 18643 del 4 marzo 2021;

VISTA la documentazione in atti e le memorie presentate dalle parti;

VISTA la memoria presentata dal Ministero dell'Interno (acquisita al prot. n. 20392 del 10.03.2021) nella quale si osserva che il prezzo posto a base di gara (anche nella precedente procedura) era calibrato con un'equa remunerazione delle forniture di derrate biologiche, prodotti I.G.P. e D.O.P. ed erano, inoltre, previsti criteri premiali volti ad incentivare un maggiore impiego di prodotti biologici. Viene, inoltre, evidenziato dalla SA che, dall'istruttoria effettuata, è emerso che la media dei costi per pasto risulta essere pari ad € 5,24, cifra che (rivalutata in base agli indici Istat di novembre 2020) sarebbe pari ad € 5,31 inferiore al prezzo a base di gara; peraltro, è stato segnalato che alla procedura in esame hanno partecipato 12 operatori economici, mentre la società istante non ha presentato domanda di partecipazione per nessun lotto. In relazione alla contestazione dei criteri di valutazione, il Ministero ha, invece, fornito argomentazioni a sostegno della loro conformità rispetto agli obiettivi previsti nel D.M. 10.03.2020;

VISTO l'art. 34 del Codice;

CONSIDERATO che, con riferimento alla prima censura, la misura del prezzo a base d'asta non implica una mera scelta di convenienza e opportunità, ma una valutazione alla stregua di cognizioni tecniche, sulla quale è possibile il solo sindacato estrinseco, ovvero limitato ai casi di complessiva inattendibilità delle operazioni e valutazioni tecniche operate dall'amministrazione, alla illogicità manifesta, alla disparità di trattamento, non potendo il Giudice (o l'Autorità) giungere alla determinazione del prezzo congruo (cfr. Delibera n. 1017 del 25 novembre 2020);



CONSIDERATO che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, la base d'asta non corrisponde necessariamente al prezzo di mercato, e tuttavia è necessario che la sua determinazione sia effettuata dalla stazione appaltante facendo riferimento a criteri verificabili, e acquisendo attendibili elementi di conoscenza, al fine di scongiurare il rischio di una base d'asta arbitraria perché manifestamente sproporzionata, con conseguente alterazione della concorrenza (Cons. Stato, sez. III, 28 settembre 2020, n. 5634; 24 settembre 2019, n. 6355; 10 maggio 2017, n. 2168; sez. V, 28 agosto 2017, n. 4081). Occorre a tal fine considerare che la stazione appaltante deve garantire la qualità delle prestazioni, non solo in fase di scelta (art. 97 del Codice) ma anche nella fase di predisposizione degli atti di gara (art. 30 del Codice);

VISTE, in argomento, le sentenze del TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 12 febbraio 2018 n. 403, confermata da Consiglio di Stato, sez. V, 27 novembre 2019, n. 8088 (citata dall'istante) nelle quali è stato evidenziato che una maggiore richiesta di materie prime biologiche e di prodotti "a basso impatto ambientale", comporta la necessità di aumentare la base d'asta, a parità di altre condizioni, precauzionalmente raddoppiando il valore incrementale di materie prime biologiche che vengono richieste rispetto alla gara precedente. Le suddette sentenze sottolineano che integra la figura sintomatica dell'eccesso di potere, sotto il profilo dell'omessa istruttoria, la previsione di un prezzo a base di gara non congruo e sostanzialmente confermativo di una gara di 4 anni precedenti, sotto la vigenza di vecchi CAM, nel caso in cui la SA non abbia valutato il fisiologico aumento dei prezzi avutosi nell'ultimo quadriennio;

CONSIDERATO che, di recente, l'Autorità (con Delibera n. 185 del 3 marzo 2021) ha rilevato che *"sebbene rientri nell'esercizio della discrezionalità tecnica propria della stazione appaltante individuare una base d'asta congrua e tale da garantire la qualità delle prestazioni, il fatto che essa risulti nettamente inferiore al prezzo medio risultante dal d.m. 10 marzo 2020 sui nuovi Criteri Ambientali Minimi per il servizio di ristorazione, pur essendo i criteri di aggiudicazione incentrati sull'offerta di prodotti con caratteristiche ambientali e sociali, rende l'iter logico seguito dalla stazione appaltante non coerente con la normativa di settore"*;

RITENUTO che il caso in esame differisce da quello esaminato dall'Autorità con la citata Delibera n. 185/2021 (relativo ad una gara il cui bando prevedeva un costo medio per pasto nettamente inferiore a quello previsto dal D.M. sui nuovi CAM per il servizio di ristorazione);

CONSIDERATO, infatti, che – a fronte di un costo medio stimato per pasto di € 4,60 previsto da D.M. 10 marzo 2020 (cfr. relazione tecnica per la revisione dei CAM dell'Università degli Studi di Milano, 2017) – nel caso di specie il costo a base di gara per pasto è di € 6,74 (cfr. art. 3 del disciplinare), ed è dunque nettamente superiore al prezzo medio previsto dal richiamato decreto ministeriale;

CONSIDERATO, inoltre, che, nella fattispecie in esame, il Ministero dell'Interno ha illustrato l'iter logico seguito ai fini della determinazione della base di gara, evidenziando che, anche in sede di pubblicazione del precedente bando, era stata considerata la fornitura di prodotti BIO, I.G.P. e D.O.P. e che il prezzo a base di gara è in grado di coprire i costi derivanti dall'acquisto di tali prodotti, sottolineando altresì che anche nella precedente gara erano stati considerati alcuni principi ispiratori dei nuovi CAM;

RITENUTO, pertanto, che nel caso di specie, nei limiti del sindacato che compete all'Autorità, non vi sono i presupposti per ritenere non congruo il prezzo a base di gara per singolo pasto stimato dal Ministero;

CONSIDERATO, con riferimento alla seconda censura, che l'allegato 1 del D.M. 10 marzo 2020 prevede come criteri premianti per l'affidamento del servizio di ristorazione collettiva per uffici, università e caserme: 1) varietà e modularità dei menù; 2) chilometro zero e filiera corta; 3) ulteriori caratteristiche



ambientali e sociali dei prodotti alimentari; 4) impatti ambientali della logistica; 5) acquacoltura biologica, prodotti ittici di specie non a rischio, prodotti ittici freschi; 6) verifica delle condizioni di lavoro lungo le catene di fornitura;

CONSIDERATO che la definizione dei criteri di valutazione delle offerte tecniche è espressione della cd. discrezionalità tecnica, sindacabile solo se le valutazioni compiute appaiano manifestamente illogiche, irrazionali, irragionevoli, arbitrarie ovvero fondate su di un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti (sul sindacato della discrezionalità tecnica cfr., *ex multis*, Delibere Anac n. 392 del 29 aprile 2020, n. 687 del 18 luglio 2018; n. 193 del 1° marzo 2018; n. 797 del 19 luglio 2017; n. 210 del 1° marzo 2017; n. 528 del 4 maggio 2016; n. 198 del 25 novembre 2015; n. 37 del 1° aprile 2015; Cons. Stato, sez. VI, 13 agosto 2020, n. 5026; Id., sez. V, 26 marzo 2020 n. 2094; Id., sez. V, 30 aprile 2018, n. 2602; Id., sez. III, 2 maggio 2016, n. 1661; Id., sez. V, 23 febbraio 2015, n. 882);

RILEVATO che il disciplinare della gara in esame prevede i seguenti criteri e sub-criteri di valutazione dell'offerta tecnica:

- 1) piano alimentare (max 15 punti):
 - 1.1) la varietà, stagionalità e la modularità, anche in funzione di prevenire sprechi alimentari delle ricette offerte nei menù per le colazioni e per i pasti "ordinari" e "speciali" – max 10 punti;
 - 1.2) la varietà, stagionalità e la modularità, anche in funzione di prevenire sprechi alimentari delle ricette offerte di ulteriori menù proposti, diversi da quelli "ordinari" e "speciali" – max 5 punti;
- 2) organizzazione delle attività e gestione delle risorse umane (max 15 punti):
 - 2.1) l'organizzazione delle attività di acquisto delle derrate alimentari, confezione e distribuzione dei pasti, riassetto e pulizia delle stoviglie e dei locali – max 5 punti;
 - 2.2) la pianificazione della gestione delle risorse umane, con riferimento alle figure professionali impiegate nelle suddette attività – anche in termini di qualificazione – all'organizzazione del lavoro e al programma di formazione – max 5 punti;
 - 2.3) l'esistenza di ulteriori certificazioni di qualità attinenti l'oggetto del contratto, possedute dal singolo concorrente o da tutti i componenti che partecipano in forma aggregata – max 5 punti;
- 3) gestione delle situazioni di emergenza e di particolari servizi istituzionali (max 15 punti):
 - 3.1) le proposte per far fronte alle situazioni di emergenza intervenute presso la struttura della mensa, la specifica delle modalità di preparazione e somministrazione dei pasti, la prossimità tra luogo di cottura e di consumo del pasto – max 8 punti;
 - 3.2) le proposte in occasione di servizi di ordine e sicurezza pubblica o di particolari situazioni d'impiego, nonché la specifica delle modalità di preparazione e somministrazione dei pasti – max 7 punti;
- 4) impiego di derrate bio (max 15 punti):
 - 4.1) la presenza nei pasti di carni bio bovine, suine, avicola – max 8 punti;
 - 4.2) la presenza nei pasti di frutta bio, ortaggi bio, legumi bio, cereali bio nonché di salumi e formaggi bio ed olio extravergine di oliva BIO – max 7 punti;
- 5) proposte migliorative della qualità e integrative del servizio (max 10 punti):
 - 5.1) la proposta migliorativa relativa agli impianti, alle attrezzature e agli arredi della struttura adibita a mensa dell'Organismo – max 5 punti;
 - 5.2) la proposta migliorativa relativa ai pasti rispetto a quanto già previsto al punto 5 del Capitolato d'onori – max 5 punti;

CONSIDERATO che l'istante ha, in particolare, contestato il criterio di valutazione n. 4), sostenendo che l'attribuzione di un maggiore punteggio per la fornitura più elevata di prodotti provenienti da agricoltura



biologica non è contemplata dai nuovi CAM, ma era prevista dai precedenti Criteri di cui al D.M. 25 luglio 2011 (che prevedevano l'attribuzione di punteggi direttamente proporzionali alla maggiore quota percentuale di alcuni alimenti). Al riguardo, la società istante afferma che il criterio *de quo* si ponga persino in contrasto con i nuovi criteri ambientali, la cui logica è quella di definire quote minime di prodotti biologici ed evitare l'aumento della domanda pubblica aggregata di prodotti biologici;

RITENUTO che il suddetto criterio di valutazione non si ponga in contrasto con i CAM previsti dal nuovo decreto ministeriale, tra i cui obiettivi viene enunciato quello di prevedere *"modelli produttivi e distributivi a basso impatto ambientale, assicurando al contempo una sana alimentazione, anche attraverso modalità più incisive di verifica sulla corretta esecuzione dei servizi e delle forniture"*. Peraltro, il criterio premiale n. 5 dei nuovi CAM (acquacoltura biologica, prodotti ittici di specie non a rischio, prodotti ittici freschi) consente alle stazioni appaltanti di premiare le imprese che sostengono modelli produttivi agricoli e di allevamento migliori sotto il profilo biologico.

Il Consiglio

Ritiene, nei termini di cui in motivazione, che l'operato della stazione appaltante sia conforme alla normativa di settore, ed in particolare che il disciplinare di gara, sotto i profili oggetto di contestazione, non si ponga in contrasto con i Criteri Ambientali Minimi di cui al D.M. 10 marzo 2020.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 23 aprile 2021
Per Il Segretario Maria Esposito
Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente