

N. 02986/2025REG.PROV.COLL.  
N. 09031/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9031 del 2024, proposto dalla società Società Cirfood S.C., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG A0392E2D04, rappresentata e difesa dall'avvocato Eugenio Dalli Cardillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Provincia di Reggio Emilia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Merlo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

ASP Reggio Emilia - Città delle Persone, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Guccione, Adriano Cavina, con domicilio eletto presso lo studio Adriano Cavina in Roma, via Sardegna, n. 50;

*nei confronti*

Serenissima Ristorazione S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Manzi, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna sezione staccata di Parma (Sezione Prima) n. 00296/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Reggio Emilia, dell'Asp Reggio Emilia - Città delle Persone e di Serenissima Ristorazione S.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2025 il Cons. Giovanni Pescatore e viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. E' controverso l'esito della gara d'appalto indetta dalla Provincia di Reggio Emilia in qualità di Stazione Unica Appaltante provinciale (d'ora in poi SUA), ai sensi degli artt. 14 e 71 del D.Lgs. n. 36/2023, per l'affidamento del servizio della durata di 36 mesi avente ad oggetto la ristorazione collettiva per le strutture residenziali e semiresidenziali dell'ASP "*Reggio Emilia - Città delle persone*" (di seguito ASP).

2. La procedura è stata condotta sulla base del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa per miglior rapporto qualità/prezzo ed ha previsto un importo a base d'asta di € 8.712.882,00, comprensivo di € 3.939.000,00 per costi della manodopera, a cui vanno aggiunti € 3.000,00 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso, per un valore totale dell'appalto pari a € 8.715.882,00.

3. A seguito della valutazione delle offerte tecniche e dell'apertura delle

offerte economiche si è proceduto alla verifica dell'anomalia della proposta economica del primo operatore in graduatoria, Serenissima Ristorazione S.p.a. (d'ora in poi anche Serenissima), la quale ha conseguito un punteggio complessivo pari a 93,54 punti su 100, con un ribasso per la gestione del servizio del 6,20% e un ribasso per l'eventuale rimodulazione dei pasti del 10,00%.

4. Conclusasi positivamente la verifica di anomalia e superato il controllo del possesso dei requisiti di ordine generale e speciale, è stata disposta l'aggiudicazione in favore della sunnominata prima graduata.

5. Con ricorso integrato da motivi aggiunti, la concorrente Cirfood S.C. (di seguito Cirfood), classificatasi seconda in graduatoria con punteggio pari a 91,00, ha impugnato l'aggiudicazione e altri atti della procedura.

6. Il ricorso è stato respinto dal T.A.R. Emilia-Romagna, sezione di Parma, con la sentenza n. 296/2024 che viene qui appellata da Cirfood con impugnativa - reiterativa dei motivi già formulati in primo grado - alla quale resistono ASP, Serenissima e Provincia di Reggio Emilia, anche attraverso la riproposizione di eccezioni preliminari assorbite in primo grado.

7. In assenza di istanza cautelare, la causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 3 aprile 2025.

8. Con un primo motivo di appello (vertente sul capo VIII della sentenza di primo grado, reiettivo dell'VIII motivo del ricorso per motivi aggiunti in materia di monte-ore lavorate e rispetto della clausola sociale), Cirfood sostiene che l'offerta di Serenissima avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara perché non garantirebbe il necessario monte ore lavorative per eseguire la commessa e perché non rispetterebbe la clausola sociale in materia di riassorbimento del personale della commessa uscente.

8.1. Più precisamente, nel giudizio di primo grado Cirfood aveva evidenziato che Serenissima, pur essendosi autovincolata ad eseguire il servizio con il solo organico operativo del gestore uscente (composto da 53

addetti, per un monte ore totale annuo pari a 45.433,30 - vedasi pagine da 11 a 19, Allegato A), nell'offerta progettuale aveva invece proposto un monte ore di 61.126,20 ore, superiore a quello indicato nell'allegato A per un *surplus* differenziale di 15.692,90 ore lavorative ( $61.126,20 - 45.433,30 = 15.692,90$ ), senza alcuna previsione di incremento del personale rispetto alle 53 unità sopra menzionate e con evidenti carenze nelle figure dei cuochi (17 quelli presenti nell'organico del gestore uscente, elevati a 21 nella relazione progettuale di Serenissima) e degli autisti.

Da qui la dedotta censura di contraddittorietà dell'offerta e di violazione della clausola sociale, posto che l'incremento di ore avrebbe imposto l'impegno di almeno 10 lavoratori aggiuntivi full-time, come peraltro riconosciuto dalla stessa Serenissima alla pag. 4 della relazione progettuale (ove si legge che *“per garantire l'esecuzione del servizio per tutti i giorni dell'anno, sarà necessario quindi prevedere in organico un maggior numero di persone”*).

8.2. Il TAR – dopo una premessa dedicata alla riepilogazione dei principi generali validi in tema di assorbimento del personale uscente – ha respinto la censura:

-- da un lato, ritenendo *“convincente il ragionamento articolato da ASP Reggio Emilia – Città delle Persone nella memoria depositata in atti in data 2 settembre 2024, in cui, dopo aver premesso che Serenissima Ristorazione s.p.a., nella Relazione tecnica dei servizi offerti, ha previsto un incremento del monte ore lavoro, per un totale di 66.241,80 ore, con l'impiego complessivo di 60 unità di personale, precisa che «l'operazione è semplice ed è la seguente: monte ore effettivo complessivo diviso il monte ore effettivo previsto dal CCNL  $66.241,80 / 1604 = 41.29$  addetti”*;

-- dall'altro, aggiungendo che *“dalla piana lettura dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria e dalle precisazioni rese in sede di giustificazione dell'offerta, non risulta che l'organico complessivo dei cuochi non sia sufficiente a garantire il servizio, dovendosi avere riguardo non solo alla figura del cuoco referente, ma anche a quelle del secondo cuoco e dei rispettivi sostituti”*.

8.3. L'appellante in questa sede ribadisce la contraddittorietà tra le dichiarazioni rese da Serenissima, da un lato, nel *“Progetto di riassorbimento del personale”* (ove figura l'espresso impegno *“per tutte le figure”* al *“mantenimento del monte ore giornaliero e settimanale”* e un organico composto da 17 cuochi, 34 ASM e 2 autisti) e, dall'altro, nell'organigramma operativo indicato nell'offerta tecnica (ove compaiono un monte ore settimanale significativamente superiore a quello previsto dal gestore uscente, ossia 1.171 ore anziché 1.133, con 21 cuochi, 3 autisti e 29 ASM).

Aggiunge l'appellante che – lasciando fermo l'organico del gestore uscente – Serenissima non sarebbe in grado di realizzare il programma illustrato nella propria offerta tecnica neppure ricorrendo all'interscambio dei lavoratori, trattandosi di organici (quello uscente e quello entrante) tra di loro disomogenei e con profili operativi incompatibili sicché, ad esempio, i quattro cuochi mancanti (Serenissima ne indica 21, mentre nell'organico del gestore uscente ve ne sono solamente 17) non potrebbero essere sostituiti da ASM di VI livello.

Ne consegue che Serenissima avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara o vedersi privata dei punteggi conseguiti in relazione ai sub-criteri di valutazione A2 e A3.

8.4. Serenissima ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del motivo, perché introdotto con motivi aggiunti ma sulla base di documentazione disponibile già al momento della proposizione del ricorso introduttivo.

8.4.1. L'eccezione è fondata.

8.4.2. Nel suo atto di motivi aggiunti notificato il 26 giugno 2024 Cirfood dà atto di fondare la sua censura sulla documentazione già acquisita in data 27 maggio (doc. n. 22) e 29 maggio (doc. n. 36), quindi in epoca antecedente alla data di notifica del ricorso introduttivo (16 giugno 2024).

Tale circostanza viene confermata dalla parte appellante a pag. 5 della sua prima memoria ex art. 73 c.p.a..

8.4.3. Viene quindi in rilievo il principio di consumazione dei mezzi di impugnazione, che trova il suo presupposto logico nel divieto di frazionamento delle impugnazioni e che comporta in sintesi che una volta proposta l'impugnazione non è possibile denunciare altri motivi di censura o riproporre le stesse censure, anche se il relativo termine non è ancora scaduto, attraverso un nuovo atto di impugnazione. Quest'ultimo, quindi, se proposto, va dichiarato inammissibile (Cons. Stato, sez. IV, n. 4266 del 2022 e Cons. Stato, Ad. Plen., n. 6 del 2022 e altra giurisprudenza ivi richiamata).

8.5. Il motivo è anche infondato nel merito.

È preliminare osservare che nel momento in cui si riconosce (come principio canonico e pacifico nella materia qui di interesse) che l'impegno all'osservanza della clausola sociale è concepito a tutela e salvaguardia dei livelli occupazionali "*minimi*" già impegnati nella precedente gestione dell'appalto, si deve conseguentemente convenire sul fatto che, una volta preservate le unità di forza uscenti, l'incremento degli organici non integra alcuna violazione della clausola sociale, perché le unità "*incrementali*" si aggiungono, appunto, a quelle già impiegate, destinatarie della tutela mediante assorbimento, sicché la *ratio* dell'istituto deve ritenersi integralmente soddisfatta.

Corollario di quanto sopra è che la dichiarazione di osservanza della clausola sociale, essendo intesa unicamente a garantire l'assorbimento dei lavoratori uscenti, quale unità minima di forza lavoro da impiegare nell'appalto, non implica affatto un conseguente (implicito o necessitato) impegno a non variare in aumento gli organici in essere: sicché l'espressa adesione alla clausola sociale può coesistere - senza che tra le due possa predicarsi alcuna contraddittorietà - con una proposta tecnica che (come nel caso in esame) indichi un numero di lavoratori superiore a quello impiegato nel precedente appalto.

8.6. Una volta definiti i due principi sopra enunciati, cade tutto l'asse

argomentativo del motivo di appello, in quanto lo stesso è inteso ad evidenziare le incongruenze che si produrrebbero se (come non è) il limite occupazionale del gestore uscente e il monte orario massimo che questo può produrre rappresentassero anche limiti ostativi alla possibilità di offrire un numero di ore e di lavoratori superiori a quelli già in essere.

8.7. Oltre ad essere inconferente ai fini della dimostrazione della contraddittorietà dell'offerta, la censura è anche inidonea alla dimostrazione della violazione della clausola sociale, poiché la variazione dell'organico ivi contemplato rispetto a quello del servizio uscente in parte è in aumento, come visto, e, anche laddove registra una diminuzione (come nelle figure ASM), certamente non tradisce i principi di riferimento validi in materia ai sensi dei quali è consentita un'applicazione elastica e non rigida della clausola sociale - quindi compatibile con variazioni correttive anche in diminuzione - onde temperare l'obbligo di mantenimento dei livelli occupazionali del precedente appalto con la libertà d'impresa e con la facoltà in essa insita di organizzare il servizio in modo efficiente e coerente con la propria organizzazione produttiva (v., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, n. 9036 del 2024).

9. Con un secondo motivo di appello (vertente sul capo I della sentenza, che ha respinto il primo motivo di ricorso in materia di organizzazione delle cucine del Centro “*La Cava*”) Cirfood afferma che l'offerta tecnica di Serenissima sarebbe incongrua, perché il *timing* operativo, riferito all'attribuzione del punteggio per il sub criterio di valutazione A2, avrebbe considerato esclusivamente l'organizzazione del servizio del centro semiresidenziale “*La Cava*” e non anche quello del centro residenziale “*La Cava*”, e ciò nonostante le due strutture presentino caratteristiche e destinatari completamente diversi, con conseguente necessità per l'operatore economico di prevedere una distinta offerta organizzativa.

La proposta di Serenissima viene inoltre censurata come incongrua perché

non metterebbe a disposizione un numero sufficiente di cuochi per le medesime due strutture (residenziale e semiresidenziale) qui considerate.

9.1. Più precisamente, nel primo grado di giudizio Cirfood aveva sostenuto che mentre il Centro Semiresidenziale è per utenti autosufficienti, il che implica una offerta alimentare meno complessa e la previsione del servizio di somministrazione solo per il pranzo dalle ore 11:45, dal lunedì al venerdì; viceversa, il Centro Residenziale è per utenti non autosufficienti e, pertanto, rispetto ad esso deve essere garantita un'offerta alimentare complessa sia per pranzo che per cena, 7 giorni su 7, con i seguenti orari di somministrazione: pranzo ore 12:30, cena ore 19:00 (doc. n. 17, art. 3 del Capitolato, pag. 20).

Ciò nondimeno:

- a pag. 6 dell'offerta Serenissima il servizio è previsto per il solo Centro Semiresidenziale;

- l'organico del servizio indicato nell'offerta conferma l'impossibilità della prestazione, perché un solo cuoco dovrebbe essere allocato 365 giorni all'anno, compresi il sabato e la domenica, per appena un'ora a pranzo ed un'ora a cena;

- non solo, ma nell'organico di Serenissima non è neppure prevista la possibilità di sostituzione nell'arco dell'anno solare di tale unico cuoco, il quale, stante la complessità dei compiti attribuiti, non potrebbe assolvere le mansioni accessorie di pulizia dei locali, preparazione dei tavoli, lavaggio delle lavastoviglie ecc..

9.2. Il TAR ha respinto il motivo osservando che la tabella della Relazione tecnica dei servizi offerti da Serenissima si riferisce (in coerenza con quanto previsto dall'art. 1 del Capitolato) a tutto il servizio riguardante il centro "*La Cava*", quindi non solo al centro semiresidenziale, espressamente menzionato, ma anche al centro residenziale, come risulta dalla previsione di un'attività produttiva articolata su tutta la settimana (dal lunedì alla

domenica), con una ragionevole riduzione d'orario per il sabato e la domenica.

D'altra parte, entrambi i centri di cottura si avvalgono di una medesima cucina, ubicata in un locale attiguo, come reso evidente dalla rappresentazione grafica di cui a pag. 4 della relazione progettuale, che segnala la contiguità topografica tra il centro residenziale e quello semiresidenziale.

Sempre secondo il TAR, il previsto monte orario settimanale (articolato in 5,5 ore al giorno dal lunedì al venerdì e in 4 ore per sabato e domenica, per un totale di ore settimanali 31,5) risulta del tutto razionale in quanto *“CSRR ha un totale di 18 posti, mentre il CSRS ha un totale di 16 posti; dal lunedì al venerdì devono essere garantiti 34 pranzi (18 per il CSRR + 16 per il CSRS) e 18 cene (solo per CSRR), per un totale di 52 pasti al giorno, e a tal fine è previsto un monte ore giornaliero pari a 5,5; nelle giornate del sabato e della domenica, invece, devono essere garantiti pranzo e cena solo per il CSRR, per un totale di 36 pasti al giorno. Ne deriva che coerentemente le ore di lavoro nelle giornate del sabato e della domenica sono ridotte, in ragione della riduzione del servizio di ristorazione da offrire”*.

Quanto ai rimanenti profili il TAR ha osservato che:

-- l'offerta tecnica prevede una «squadra sostituzioni» formata da 15 operatori, tra i quali 3 «cuochi referenti» e 2 «sostituzione cuochi», ragion per cui non è corretto il riferimento operato dalla ricorrente ad un «unico cuoco» non in grado di garantire il servizio per il CSRS e il CSRR;

-- *“la tabella di cui a pagina 4 della Relazione tecnica dei servizi offerti utilizza, per indicare i contenuti dei servizi garantiti giornalmente, una rappresentazione grafica che, letta congiuntamente alla legenda precedente la tabella, consente di affermare che sono garantiti i seguenti servizi: «lavorazione materie prime e piatti freddi», «cottura», «gestione diete speciali», «confezionamento carrelli e pasti», «consegna, ritiro carrelli e trasporto ai centri esterni» e «lavaggio pentole, stoviglie, carrelli». Ne deriva che l'offerta tecnica dell'aggiudicataria deve ritenersi comprensiva delle attività alberghiere correlate,*

*ivi comprese la preparazione e la consegna dei pasti espressamente richieste dall'art. 25 del Capitolato d'appalto";*

*-- " Giova, peraltro, precisare che, alla lettera A.3 della Relazione tecnica dei servizi offerti (pagina 7), l'aggiudicataria, in tema di «modalità di gestione delle assenze e delle sostituzioni», utilizza una tabella riepilogativa per indicare il personale nell'organico complessivo e nell'organico giornaliero, indicando nell'organico complessivo n. 9 cuochi e n. 29 ASM e nell'organico giornaliero n. 7 cuochi e 20 ASM. A ciò aggiungasi la circostanza che Serenissima Ristorazione s.p.a., nelle giustificazioni rese alla Stazione Appaltante in ordine alla congruità dell'offerta, rappresenta che «la tabella riportata a pagina 7 dell'offerta tecnica ha lo scopo di riepilogare quanto descritto in dettaglio nella tabella di pagina 5 e 6 della medesima offerta nella quale viene rappresentata l'organizzazione del personale impiegato in una giornata tipo che prevede 45 addetti in servizio effettivo (colonna "organico giornaliero" della tabella di pagina 7). Ciò premesso, e come evidenziato anche a pagina 4 della relazione tecnica, al fine di garantire le corrette turnazioni, i riposi e la copertura delle assenze dovute a ferie, malattie etc. all'interno di un servizio che prevede la copertura per 7 giorni su 7 nel corso dell'intero anno, è necessario prevedere anche degli addetti aggiuntivi che andranno appunto a sostituire, a rotazione, gli addetti assenti o a riposo. Per questo motivo, al fine di garantire la realizzazione del servizio così come descritto nella tabella di pagina 5 e 6 del progetto tecnico deve essere previsto un organico complessivo maggiore rispetto a quello in servizio quotidianamente. Questi ulteriori addetti sono indicati a pagina 6 dell'offerta tecnica come "Squadra sostituzioni", composta da 15 addetti con mansioni e qualifiche tali da garantire il servizio così come progettato e descritto. Sommando questi 15 addetti l'organico complessivo necessario alla gestione del servizio risulta composto da 60 addetti".*

9.3. L'appellante contesta dette valutazioni ribadendo che:

- i due centri di cottura hanno modalità di organizzazione completamente disomogenee (per orari dei pasti, giorni di impiego del personale, modalità del servizio) con la conseguenza che non possono ritenersi cumulabili e

quindi identificabili in un unico Centro;

- nell'organico di Serenissima sono proprio carenti le figure professionali dei cuochi (ne mancherebbero almeno 4), il che preclude il previsto meccanismo di sostituzioni;

- è impensabile che un solo cuoco possa il sabato e la domenica, con una sola ora per pranzo e cena, svolgere tutte le incombenze richieste dall'art. 3 del Capitolato, come il lavaggio delle stoviglie, il confezionamento, la pulizia e la sanificazione; non a caso, tutti gli altri concorrenti hanno dotato la propria offerta di una rilevante struttura organizzativa data la complessità degli oneri riferiti sia alle prestazioni principali che a quelle accessorie richieste dal capitolato e non espletabili dai cuochi (in linea con quanto prescritto dagli articoli 1, 3.3, 3.4 e 3.5 del Capitolato).

Ne consegue che Serenissima avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara o vedersi decurtati i punti conseguiti in relazione ai sub-criteri di valutazione A1 e A2.

9.4. Il Collegio ritiene che il motivo di censura non sottoponga ad adeguata critica demolitiva nessuno dei capisaldi argomentativi della pronuncia di primo grado, centrati:

- i) sulla ritenuta integrazione funzionale dei due Centri – desunta in via sistematica da elementi documentali (la tabella della Relazione tecnica dei servizi offerti da Serenissima, la rappresentazione grafica di cui a pag. 4 della relazione progettuale, il previsto monte ore settimanale) rispetto ai quali la parte appellante non allega idonei argomenti di confutazione;

- ii) sulla «squadra sostituzioni» formata da 15 operatori, tra i quali 3 «*cuochi referenti*» e 2 «*sostituzione cuochi*», che destituisce di fondamento il riferimento operato dalla ricorrente ad un «*unico cuoco*» non in grado di garantire il servizio per il CSRS e il CSRR: anche sul punto, le deduzioni della parte appellante appaiono generiche ed elusive;

- iii) sull'incremento rispetto alla gestione uscente del numero di figure

professionali che la stessa ricorrente assume e contesta nel primo motivo di appello (in particolar modo segnalando l'incremento dei cuochi da 17 a 21), con conseguenti deduzioni - già esaminate e disattese sotto il profilo della asserita incongruenza dell'offerta tecnica - poi contraddittoriamente rinnegate dalla parte appellante nell'argomentazione della specifica censura qui all'esame.

10. Con un terzo motivo di appello (vertente sul capo IV della sentenza, che ha respinto il IV motivo di ricorso in materia di carenza di luoghi di preparazione dei pasti), Cirfood afferma che Serenissima non avrebbe la possibilità di utilizzare per la produzione dei pasti le cucine di Villa Primula e di Villa Magnolie, per inidoneità strutturale delle stesse, dal che conseguirebbe un ulteriore profilo di inidoneità tecnica dell'offerta dell'aggiudicataria.

10.1. In particolare, nonostante l'articolo 3 del Disciplinare, nella tabella delle pagine 6 e 7 alle lettere c) e d), abbia previsto l'obbligo per i concorrenti di disporre di un centro di produzione idoneo per il confezionamento e il trasporto, nella propria offerta Serenissima ha indicato come centri di cottura principale le cucine di proprietà di ASP ubicate presso Villa Primula e Villa Le Magnolie, entrambe inidonee perché graficamente prive sia dell'area di confezionamento che dell'autorizzazione sanitaria a produrre, confezionare e trasportare pasti veicolati.

10.2. Il TAR ha respinto la censura ritenendo:

- a) che gli articoli 4 e 5 del capitolato non precludono all'operatore Serenissima l'utilizzo delle cucine presenti nelle strutture di Villa Primula e di Villa le Magnolie;
- b) che la ricorrente non ha dimostrato l'inidoneità dei locali produttivi ovvero che l'offerta di Serenissima non abbia previsto la realizzazione di interventi di ristrutturazione per le cucine dell'ASP (deponendo in senso opposto quanto previsto alla pag. 30 della Relazione tecnica allegata

all'offerta della controinteressata);

c) che, comunque, l'acquisizione delle autorizzazioni sanitarie e il disbrigo delle pratiche inerenti alla segnalazione certificata di inizio di attività si collocano evidentemente in una fase successiva all'aggiudicazione, anche per la logica considerazione che il concorrente non ancora aggiudicatario del servizio non ha alcun titolo per ottenere le autorizzazioni sanitarie né per proporre la s.c.i.a..

10.3. L'appellante sostiene di contro che – anche a voler intendere il requisito come afferente alla fase esecutiva del contratto – resta fermo che le cucine di Villa Primula e Villa Le Magnolia sono prive, come evincibile dall'esame delle piantine catastali allegate in gara, dell'area di confezionamento e che alcuna norma di gara consente al concorrente di provvedere con opere murarie alla nuova distribuzione delle cucine interne (anche ammesso che ciò sia in concreto possibile) al fine di creare adeguati ed idonei spazi, per la produzione dei pasti veicolati, conformi a quanto prescritto sul punto dalle Linee Guida della Regione Emilia Romagna. Dunque, l'inidoneità delle due strutture all'uso prospettato da Serenissima nella propria offerta (priva peraltro sia di indicazioni circa interventi di adeguamento e ristrutturazione dei locali, sia dei relativi progetti) sarebbe oggettivo e insuperabile e giustificerebbe l'esclusione della controinteressata dalla gara o l'azzeramento dei punteggi dalla stessa conseguiti in relazione ai sub-criteri di valutazione B1 e B4, a nulla rilevando il menzionato estratto di pagina 30 dell'offerta avversata, in cui si propone soltanto di *«implementare le attrezzature e riorganizzare gli spazi all'interno delle cucine di Villa Primula e di Villa Le Magnolie»* al solo fine di *«incrementare la capacità produttiva per garantire la preparazione dei pasti destinati ai Centri Diurni e alle Comunità Educative del Villaggio Dossetti»*.

10.4. Il motivo è infondato, sia perché, con statuizione non impugnata *in parte qua*, è la legge di gara ad aver previsto agli articoli 1, 4 e 5 del

capitolato la possibilità di utilizzo delle cucine presenti nelle strutture di Villa Primula e di Villa le Magnolie (all'art. 1 si legge: *“ASP nell’ottica di un miglioramento dei propri servizi di ristorazione: [...] consente la preparazione dei pasti nelle sue cucine elencate nel punto A”* – ove figurano la casa di riposo di Villa Primula e di Villa Le Magnolie); sia perché l'impossibilità di adeguamento è solo affermata ma in alcun modo dimostrata dalla parte appellante.

10.4.1. Sul primo punto l'appellante si limita a replicare che gli artt. 1 e 4 del Capitolato sarebbero un *“evidente refuso della norma di gara”* e ciò perché *“in nessuna parte del corposo testo delle suddette norme di gara si fa menzione sulla possibilità per l'aggiudicatario di utilizzare le cucine dell'Ente come centro di cottura principale”* (v. pagg. 20 e 21 memoria ex art. 73 c.p.a. Cirfood).

La tesi del refuso è tuttavia sguarnita di dimostrazione, anche perché non vengono indicate le parti della legge di gara, ulteriori e diverse dal Capitolato, che, pur deputate alla disciplina della materia, disporrebbero in senso opposto a quelle capitolari.

10.4.2. Fermo poi l'inquadramento della dotazione in esame tra i requisiti di *“esecuzione”* del contratto (per quanto si desume dall'art. 4 del Capitolato ove si prescrive, con tempo al *“futuro”*, che *“Il centro principale dei pasti 17 di 29 per questo servizio dovrà risultare adeguatamente stimato per la fornitura in oggetto e per capacità produttiva. Dovrà inoltre possedere tutti i requisiti nessuno escluso, previsti dalla legge per produrre e confezionare ‘pasti in asporto’ in multiporzione e monoporzione per diete”*; e che *“Spetterà all'Assegnataria dotarsi di ogni eventuale nulla osta e/o permesso che dovesse risultare necessario all'espletamento del servizio, stante la vigente normativa”* - art. 4 del capitolato) – resta da rilevare che la presunta inidoneità dei locali non è stata compiutamente provata rispetto ai parametri presuntivamente violati, così come correttamente rilevato dal TAR (cfr. pag. 28 Sentenza).

L'appellante pretende di dimostrare l'inidoneità delle cucine con un documento proposto per la prima volta in appello e mai precedentemente –

con le note conseguenze in punto inammissibilità – e che, comunque, consistendo in una nota inviata dalla stessa ricorrente al procuratore che la sta difendendo nel presente giudizio, non può neppure assurgere ad elemento munito di una qualche attendibilità probatoria.

D'altra parte, non può neppure accogliersi – poiché del tutto disallineata rispetto alla previsioni della *lex specialis* – la tesi per cui la Serenissima avrebbe dovuto: (i) indicare nell'offerta come avrebbe garantito il servizio nelle more del periodo di riorganizzazione dei locali; (ii) allegare all'offerta il “*progetto di riqualificazione delle strutture*” (cfr. pag. 25 memoria Cirfood); (iii) precisare quale centro di cottura di emergenza sarà utilizzato nelle more della riorganizzazione delle cucine dell'ASP. Tutte queste prescrizioni non emergono infatti dalla legge di gara e, comunque, l'aggiudicataria ha previsto di riorganizzare gli spazi allocando un ingente importo, pari ad € 435.000,00, proprio a titolo di “*investmenti*”. La stessa inoltre dispone di molteplici centri di cottura sostitutivi (come si vedrà meglio nel prosieguo), dei quali potrà avvalersi ove si dovessero rendere necessari lavori tali da impedire, per un certo lasso temporale, l'utilizzo della cucina di proprietà dell'ASP.

11. Con un quarto motivo di appello (vertente sul capo della sentenza reiettivo del secondo motivo di ricorso), l'offerta di Serenissima viene censurata perché questa, impegnandosi ad utilizzare per le consegne dei pasti tre mezzi elettrici asseritamente “*nuovi*” ma di un modello E-NV200 VAN da anni fuori produzione, avrebbe reso una dichiarazione falsa e inattendibile e, comunque, avrebbe promesso una prestazione irrealizzabile (ai sensi dell'art. 16 del Disciplinare), come tale meritevole di esclusione dalla gara ovvero dell'azzeramento del punteggio conseguito in relazione ai pertinenti sub-criteri di valutazione B4 e C4.

11.1. Il TAR ha respinto la censura osservando che:

a) la circostanza che si tratti di mezzi fuori produzione non è idonea ad

escludere a priori che tali autoveicoli possano essere comunque acquistati sul mercato anche come “*nuovi*”, come giacenze di magazzino o autoveicoli proposti in vendita a km 0;

b) in ogni caso, la censura è superata dalla dichiarazione del 25 gennaio 2024, con cui la controinteressata, con riferimento alla «*comprova criterio C.4 di valutazione tecnica*», ha dichiarato di impegnarsi «*a rendere disponibili i mezzi indicati in sede di offerta tecnica, relativi a tale criterio, per l'esecuzione del servizio*», con ciò intendendo riferirsi non solo testualmente agli automezzi Nissan “E-NV200 Van” «*nuovi*» indicati nell’offerta tecnica, ma anche ad automezzi aventi le medesime caratteristiche tecniche idonee a rispettare le previsioni della *lex specialis*, come, ad esempio, modelli analoghi prodotti dalla casa automobilistica Nissan Motor Co. in sostituzione di quelli andati fuori produzione. Questa precisazione non si potrebbe configurare, secondo il primo giudice, quale inammissibile modifica dell’offerta, fermo restando l’obbligo della Stazione Appaltante, al momento della verifica dei requisiti di esecuzione del contratto, di accertare la corrispondenza degli autoveicoli a quanto previsto dalla *lex specialis* e a quanto oggetto di offerta tecnica.

11.2. In questa sede l’appellante lamenta:

- la mancata considerazione da parte del TAR dell’attestazione della casa automobilistica Nissan prodotta in giudizio (doc. 29), che prova, da un lato, l’impossibilità dell’acquisto degli automezzi offerti in gara dalla società Serenissima come nuovi e, dall’altro, il carattere ineritiero della dichiarazione resa da quest’ultima in gara;
- il fatto che il TAR abbia espresso un giudizio possibilistico sull’acquisto dei furgoni che è invece stato escluso dalla stessa difesa di Serenissima (avendo questa prospettato la sola possibilità di acquisto di mezzi equivalenti; peraltro, il modello sostitutivo indicato, “Townstar”, differisce sotto svariati profili, in particolare per la minore “capacità di carico”, da quello “E-NV200 Van” originariamente indicato);

- l'affermazione secondo cui, in base alla norma di gara, l'impegno dell'operatore economico era genericamente riferito all'acquisto di automezzi green, sicché Serenissima avrebbe potuto benissimo sostituire il modello di automezzo offerto in gara con altro dotato delle medesime caratteristiche. Al contrario, osserva Cirfood, il modello di gara (doc. n. 30) prevedeva espressamente l'obbligo per i concorrenti di individuare, al momento della presentazione dell'offerta, il modello specifico che sarebbe stato utilizzato per il piano dei trasporti con conseguente impossibilità di modifica nella fase esecutiva, e ciò anche perché le caratteristiche dei furgoni sono state oggetto di punteggio da parte della Commissione di gara in riferimento ai sub-punteggi B4 e C4, mentre alcuna valutazione è stata fatta del modello sostitutivo "Townstar" indicato in corso di giudizio.

11.3. Il motivo va respinto in quanto non investe e comunque non riesce a confutare la prima delle tre *rationes decidendi* addotte dal TAR, secondo la quale il fatto che i mezzi offerti siano fuori produzione non significa che non possano essere acquistati come "nuovi", cioè mai utilizzati da alcuno e con chilometraggio pari a zero.

11.4. In ogni caso, è evidente che la logica della previsione della *lex specialis* (sub criterio C4: "*Sostenibilità ambientale – Impatti ambientali della logistica: mezzi di trasporto a ridotto impatto ambientale*") non fosse quella di pretendere l'indicazione di marca e modello dei veicoli, e men che meno di mezzi "nuovi" (sicché anche la rilevanza di questa aggettivazione è ampiamente opinabile) ma di valorizzare la tipologia di alimentazione e il ridotto impatto ambientale, donde è su questi profili che l'offerente si è vincolata nella sua proposta e che l'offerta è stata (e dovrà essere) sottoposta a valutazione di qualità e verifica di rispondenza in fase esecutiva (v. Cons. Stato, sez. III, n. 7143 del 2024).

11.5. Peraltro, le differenze tecniche poste in rilievo dall'appellante nel confronto tra il modello indicato in offerta e quello proposto come

sostitutivo riguardano parametri del tutto eccentrici rispetto a quelli avuti di mira dal subcriterio C4 che qui rileva, sicché esse non assumono alcuna rilevanza ai fini della soddisfazione o meno della qualità oggetto di punteggio premiale: entrambi i mezzi sono dotati delle medesime caratteristiche valorizzate dal criterio C4 del disciplinare (nuovamente: *“mezzi di trasporto a ridotto impatto ambientale”*) ossia le uniche che hanno inciso sull’attribuzione del punteggio.

12. Con un quinto motivo di appello (vertente sul capo V della sentenza che ha respinto il quinto motivo di ricorso, relativo alla dichiarazione di disponibilità dei centri di cottura d’emergenza), la ricorrente sostiene che l’offerta di Serenissima conterrebbe dichiarazioni mendaci in merito alla disponibilità dei centri di cottura di emergenza di Bussoneto e Formigine per tutta la durata del contratto.

12.1. In particolare, la ricorrente ha sostenuto:

i) che i centri di cottura di emergenza di Busseto e Formigine, indicati a pag. 14 della relazione progettuale, non sarebbero in grado di coprire l’intera durata dell’affidamento, dal momento che il contratto relativo al centro di Formigine scadrebbe nell’anno 2025 e il contratto relativo al centro di Busseto, oltre a prevedere un periodo di prova, scadrebbe nel gennaio 2027;

ii) che, trattandosi di centri di cottura di proprietà di enti committenti, non vi sarebbe la prova dell’autorizzazione all’utilizzo da parte delle Amministrazioni mentre la dichiarazione sul centro cottura di emergenza non conterrebbe *«informazione alcuna in merito alla loro esatta ubicazione, al titolo di disponibilità, alla loro capacità produttiva, alla durata della disponibilità per tutta la durata dell’appalto»*.

Donde la richiesta di esclusione dalla gara di Serenissima o di azzeramento del punteggio riferito al sub-criterio “B2”.

12.2. Il TAR ha respinto la censura ritenendo:

a) irrilevante il fatto che i centri di cottura di emergenza di Formigine e Busseto non coprano l'intera durata dell'affidamento, dal momento che l'aggiudicataria risulta essersi impegnata per una pluralità di centri di cottura di emergenza, soddisfacendo quanto richiesto dall'art. 1 del Capitolato d'appalto;

b) non persuasiva la tesi sostenuta dalla ricorrente in ordine alla genericità della dichiarazione sul centro cottura di emergenza, dal momento che la *lex specialis* di gara prevedeva l'impegno da parte del concorrente a garantire un centro di cottura di emergenza, senza invero richiedere specifiche informazioni relativamente a ubicazione, titolo di disponibilità, capacità produttiva e durata della disponibilità, spettando poi all'Amministrazione, nella fase esecutiva del contratto, valutare in concreto l'idoneità degli stessi.

12.3. Con il motivo di appello in esame Cirfood ribadisce la centralità del carattere non veritiero della dichiarazione resa da Serenissima, tale da giustificare l'espulsione dalla gara dell'impresa indipendentemente da altre considerazioni in merito alla disponibilità di altri centri di cottura di emergenza.

12.4. La pronuncia di primo grado resiste ai rilievi censori.

Come correttamente evidenziato dal TAR, la disciplina di gara richiedeva la garanzia di "*un centro produttivo di riserva*" (art. 1 del CSA) e Serenissima ne ha indicati diversi, alcuni dei quali (Torrile e San Pietro in Casale - pag. 14 dell'offerta tecnica) pacificamente nella sua disponibilità per tutta la durata dell'appalto, in quanto di sua proprietà (Torrile) o in locazione di lunga durata (San Pietro).

Gli altri centri cottura indicati (Formigine e Busseto) sono quindi aggiuntivi e potranno essere utilizzati in caso di emergenza, fintantoché saranno nella disponibilità di Serenissima, sicché la loro indicazione in aggiunta ai primi non integra alcuna falsità dichiarativa, sia perché il requisito minimo è ampiamente soddisfatto, e sia perché anche i centri di cottura di emergenza

di Formigine e Busseto potranno essere utilizzati pur non coprendo l'intera durata dell'affidamento.

Resta da aggiungere che il possesso di un centro produttivo di riserva esulava dagli elementi premiali previsti dalla *lex specialis* ai fini dell'attribuzione del punteggio, sicché la questione non assume rilevanza neppure sotto questo profilo: Cirfood torna a sostenere il contrario ma non indica in quali parti della *lex specialis* sarebbe stata prevista l'attribuzione di un punteggio per il centro produttivo di riserva, se non richiamando il criterio B2 il quale tuttavia valorizza aspetti affatto differenti da quelli qui in esame e quindi non pertinenti (*"Situazioni di emergenza (scioperi, calamità naturali, ecc): descrizione modalità e procedure di esecuzione del servizio"*).

13. Con un sesto motivo di appello (vertente sul capo VI della sentenza, che ha respinto il VI motivo del ricorso introduttivo), la ricorrente eccepisce nuovamente l'incongruità dell'offerta economica di Serenissima, perché del tutto priva di garanzie circa la remuneratività della commessa.

13.1. La censura fa perno sul costo dei prodotti offerti, che l'aggiudicataria non avrebbe chiarito adeguatamente in sede di giustificazione dei prezzi, in quanto:

i) la stima dei costi delle bevande, indicati, al punto 2.3 delle giustificazioni rese ad esito della verifica di anomalia dell'offerta, come pari a € 106.050,00 annui, non sarebbe sufficiente a coprire il costo delle bottiglie di acqua richieste dal Capitolato d'appalto *«che, considerando presumibilmente il valore di mercato di euro 0,12 per singola bottiglia d'acqua da mezzo litro, raggiunge la cifra di euro 113.040,00 che già da solo è superiore all'intera voce di costo delle bevande allocata nelle giustificazioni»*;

ii) era inoltre prevista in Capitolato, oltre all'acqua, una varietà di bevande calde e fredde che la cifra indicata dall'aggiudicataria non sarebbe in grado di coprire;

iii) il giudizio di congruità sarebbe incongruo anche con riferimento ad altre

voci, dal momento che sarebbe stato reso fideisticamente senza alcuna verifica del reale ammontare dei costi, quali quelli per la ristrutturazione e gli allestimenti delle cucine di “Villa Le Magnolie” e “Villa La Primula”, per le utenze delle cucine di “Villa Le Magnolie” e “Villa La Primula”, per l'alimentazione quotidiana dei mezzi di trasporti, per i tre automezzi nuovi Nissan necessari per il trasporto dei pasti, per i 15 erogatori dell'acqua e i distributori di acqua addensata (acqua gel) e, infine, per le feste, le torte di compleanno e i pasti gratuiti.

13.2. Il TAR - dopo avere richiamato i principii generali in tema di valutazione dell'anomalia dell'offerta - ha respinto la censura osservando che:

a) l'analisi della congruità dell'offerta per quanto riguarda il costo delle materie prime risulta svolta tenendo in considerazione *“i prezzi di riferimento di ANAC, i criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari e altri endoprocedimenti di valutazione della congruità dell'offerta svolti da altre stazioni appaltanti per analoghi affidamenti tra il 2020 e il 2023”*;

b) quanto alle ulteriori voci di costo relative alla ristrutturazione e all'allestimento delle cucine di “Villa Le Magnolie” e “Villa La Primula” e all'alimentazione quotidiana dei mezzi di trasporti, queste devono ritenersi incluse nella voce *«investimenti»*, per i quali Serenissima nelle giustificazioni precisa che *«con riferimento alla voce investimenti, sono stati stimati e valorizzati tutti i costi relativi alla fornitura ed installazione delle attrezzature e agli arredi previsti sia in sostituzione delle attrezzature individuate come obsolete, sia quale implementazione finalizzata ad una migliore gestione del servizio (piani cottura, forni, lavastoviglie, armadi frigo e freezer, abbattitori, omogeneizzatori, termosigillatrici, carrelli, contenitori caldi, freddi e neutri, etc.). Sono state inoltre compresi gli ausili per le persone allettate (stoviglie ergonomiche, bicchieri con incavo, etc.), le colonnine di ricarica per gli automezzi dedicati al trasporto dei pasti, i piccoli lavori di adeguamento necessari all'installazione*

*delle attrezzature proposte. Il totale stimato è pari ad € 435.000,00»;*

*c) le ulteriori voci contestate dalla ricorrente sono quelle relative al costo per la gestione degli automezzi, per le utenze, per le feste, le torte di compleanno e i pasti gratuiti, allocabili nelle «spese generali» per cui è prevista la cifra di € 429.000,00; e quelle relative al costo dei distributori di acqua-gel e degli erogatori sono riconducibili alla voce «materiale sussidiario e varie» stimato in € 48.300,00 all'anno;*

*d) per entrambe, i Commissari hanno ritenuto di poter «congetturare la tenuta sulla base della propria esperienza professionale e attraverso il recupero di informazioni detenute dall'ASP per precedenti affidamenti ovvero dagli acquisti da essa direttamente operati per la fornitura e installazione di attrezzature e arredi».*

13.3. L'appellante contesta dette valutazioni, osservando che:

- per quanto concerne le materie prime, Serenissima non ha allegato e la stazione appaltante non ha richiesto alcun documento e/o prezzario che attesti quali siano i listini riferiti al costo delle materie alimentari;
- nelle voci richiamate dal giudice di primo grado non ne compare alcuna che prenda in considerazione gli investimenti necessari per realizzare le opere edili e sostenere i costi dei consulenti per presentare le pratiche necessarie per ottenere le autorizzazioni per la trasformazione delle cucine di ASP in centro di cottura abilitato alla produzione dei pasti veicolati (l'investimento rappresentato da Serenissima nelle giustificazioni doc. n. 25 e richiamato dal giudice di primo grado è riferito alle attrezzature e non alle opere edili);
- neppure è indicato, men che mai nelle spese generali, contrariamente a quanto asserisce il giudice di primo grado, il costo per l'acquisto dei furgoni necessari per il trasporto dei pasti.

13.4. A parere del Collegio la censura è, con carattere dirimente e assorbente rispetto ad ogni altra considerazione, manifestamente inconferente e quindi ai limiti della inammissibilità, in quanto non indica

effettivamente quale sarebbe la sottostima delle voci censurate e, soprattutto, come tale sottostima inciderebbe rispetto all'offerta rendendola incongrua e insostenibile, anche considerando le ulteriori voci e l'utile di ben € 152.833,29 indicato dall'aggiudicataria.

14. Per quanto esposto, l'appello deve essere integralmente respinto, assorbita ogni altra questione o eccezione, con compensazione delle spese relative al grado di giudizio in considerazione della peculiare consistenza dei profili controversi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese di lite compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Stefania Santoleri, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Pescatore**

**IL PRESIDENTE**  
**Michele Corradino**

IL SEGRETARIO