

Pubblicato il 31/10/2024

**N. 00296/2024 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00218/2024 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna**

**sezione staccata di Parma (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 218 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

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 Presidente *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, Donato Caterino, Anna Maria Lacala, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Serenissima Ristorazione s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli Avvocati Andrea Manzi, Giangiorgio Macdonald, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

- della determinazione dirigenziale n. 442 del 15 maggio 2024 con cui il Servizio Unità Amministrativa Speciale per il PNRR e gli Investimenti ha aggiudicato alla Società Serenissima la procedura telematica avente ad oggetto il Servizio di ristorazione collettiva per strutture residenziali e semiresidenziali di ASP Reggio Emilia Città delle Persone, per un periodo di 36 mesi decorrenti dalla data di sottoscrizione del contratto (CIG A0392E2D04);
- della comunicazione dell'aggiudicazione della gara alla Società Serenissima inviata a CIRFOOD in data 16 maggio 2024;
- della comunicazione del RUP dell'Amministrazione committente, con prot. pec. n. 10959, inviata in data 16 aprile 2024, con la quale, dichiarando l'offerta di Serenissima congrua, seria, sostenibile e realizzabile, formula la proposta di aggiudicazione;
- del verbale della prima seduta (pubblica), del 29 gennaio 2024;
- del verbale della seconda seduta (pubblica), del 22 febbraio 2024;
- del verbale della terza seduta (riservata), del 22 febbraio 2024;
- del verbale della quarta seduta (riservata), del 22 febbraio 2024;
- del verbale della quinta seduta (riservata), dell'11 marzo 2024;
- del verbale della sesta seduta (pubblica), dell'11 marzo 2024;
- del verbale della settima seduta (pubblica), del 19 aprile 2024;
- del verbale, se adottato, di verifica del possesso dei requisiti di ordine speciale e generale, nonché dei requisiti di capacità tecnica posseduti dall'operatore economico Serenissima, attualmente ignoto e non acquisito dalla società ricorrente;
- della determina a contrarre, determinazione dirigenziale n. 396 del 30 novembre 2023, trasmessa alla Provincia di Reggio Emilia con pec del 1° dicembre 2023, con cui l'ASP Reggio-Emilia Città delle Persone ha

demandato alla Provincia di Reggio-Emilia, in qualità di Stazione Unica Appaltante, l'espletamento della gara per l'appalto in questione (provvedimento attualmente ignoto e non acquisito dalla società ricorrente);

- del provvedimento del Dirigente del Servizio unità amministrativa speciale per il PNRR e gli investimenti, atto n. 79 del 16 febbraio 2024, con cui è stata nominata la Commissione giudicatrice;

- della richiesta di verifica di congruità trasmessa da Provincia Reggio Emilia con proprio prot. gen. N. 2024/7176 del 13 marzo 2024 all'ASP Reggio Emilia Città delle Persone, nonché della richiesta di documentazione aggiuntiva al fine di verificare i costi della manodopera inviata a Serenissima con pec prot. 8943 del 28 marzo 2024;

- del riscontro trasmesso da Serenissima in merito alla congruità dell'offerta, acquisito al protocollo generale dell'ASP con il n. 3904 del 28 marzo 2024 e acquisito al protocollo della Provincia di Reggio Emilia n. S2024/3022 del 28 marzo 2024 (provvedimenti attualmente ignoti e non acquisiti dalla società ricorrente);

- di ogni atto e provvedimento connesso, presupposto, conseguente e concomitante, ancorché allo stato non conosciuto;

*per quanto occorrer possa e nei limiti delle censure proposte*

- del bando di gara prot. 42049/132/2023 del 18 dicembre 2023;

- del disciplinare di gara e dei relativi allegati;

- del capitolato d'appalto e dei relativi allegati;

- della relazione tecnico-illustrativa (denominata anche "Allegato A – PROGETTO per l'affidamento del servizio di ristorazione collettiva per strutture residenziali e semiresidenziali dell'ASP Reggio Emilia Città delle persone")

- della determinazione n. 1224 del 12 dicembre 2023 con cui l'Amministrazione committente ha disposto di svolgere il ruolo di Stazione Unica Appaltante per la gara in argomento e nominato come Responsabile di procedimento per la fase di gara la dott.ssa Donatella Oliva.

...*per la declaratoria*...

del diritto della società ricorrente a sottoscrivere il contratto di affidamento o, comunque, a subentrare nello stesso, anche qualora fosse stato sottoscritto nelle more del giudizio, ai sensi degli artt. 122 e 124 c.p.a.;

...*nonché per la caducazione*...

*ex tunc* o, in subordine, *ex nunc* della parte di contratto ancora da eseguire (fermo in tal caso il risarcimento del danno per equivalente di cui *infra* in ordine alla parte già eseguita), ove nel frattempo stipulato, con assunzione di responsabilità da parte dell'Ente resistente;

...*oltre che per la condanna*...

dell'Amministrazione resistente al risarcimento dei danni arrecati a Cirfood dagli atti e dai comportamenti amministrativi impugnati, con riserva di avvalersi solo in subordine *ex art.* 122 del c.p.a. del risarcimento del danno per equivalente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2024 la dott.ssa Caterina Luperto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con bando pubblicato nella G.U.U.E. in data 22 dicembre 2023, la Provincia di Reggio Emilia, in qualità di Stazione Unica Appaltante, ha indetto la gara con procedura telematica per l'affidamento del servizio di ristorazione collettiva per strutture residenziali e semiresidenziali dell'ASP Reggio Emilia - Città delle Persone (CIG: A0392E2D04), da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Alla procedura hanno partecipato tre operatori economici: Serenissima Ristorazione s.p.a., Cirfood s.c. e Markas s.r.l.

All'esito della valutazione delle offerte, Serenissima Ristorazione s.p.a. è risultata la prima classificata con punteggio pari a 93,54.

Dopo aver proceduto alla verifica della congruità dell'offerta ai sensi dell'art. 110 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36, con determinazione dirigenziale n. 442 del 15 maggio 2024 la Stazione Appaltante ha disposto l'aggiudicazione del servizio a Serenissima Ristorazione s.p.a.

Cirfood s.c., odierna ricorrente, classificatasi seconda in graduatoria con punteggio pari a 91,00, con ricorso introduttivo e atto per motivi aggiunti proposti innanzi al T.A.R. per l'Emilia-Romagna, sede di Bologna, rispettivamente con deposito del 26 giugno 2024 e del 5 luglio 2024, ha impugnato, con richiesta di misure cautelari sospensive, la determinazione dirigenziale n. 442 del 15 maggio 2024, con cui è stata disposta l'aggiudicazione del servizio di ristorazione collettiva per strutture residenziali e semiresidenziali dell'ASP Reggio Emilia - Città delle Persone in favore di Serenissima Ristorazione s.p.a., e gli atti ad essa presupposti e connessi, chiedendo il subentro nel contratto e il risarcimento dei danni.

Con memoria del giorno 8 luglio 2024, l'ASP Reggio Emilia ha eccepito il *«difetto di competenza territoriale ex artt. 13, 14 e 47, co. 2, d.lgs. 104/2010 in favore della Sezione distaccata di Parma del TAR Emilia - Romagna»*.

Con ordinanza n. 527 del 17 luglio 2024, il T.A.R. per l'Emilia-Romagna, sede di Bologna, ha ritenuto fondata la succitata eccezione, declinando la competenza a favore di questo Tribunale con la seguente motivazione: *«Vista l'eccezione di incompetenza territoriale ai sensi dell'art. 15, 4° comma, c.p.a., del TAR Emilia-Romagna Bologna a favore del TAR Emilia-Romagna sezione di Parma proposta con memoria di costituzione depositata in data 8 luglio 2024 dall'A.S.P. di Reggio; rilevato che a tale eccezione ha formalmente aderito la controinteressata, CIRFOOD anche al fine di poter procedere alla sollecita riassunzione della causa e alla contestuale riformulazione della domanda cautelare, ex art. 15, 8° comma, c.p.a., dinanzi alla*

*Sezione Distaccata di Parma, la cui prossima udienza in Camera di Consiglio disponibile sul ruolo si terrà in data 24 luglio 2024; considerato che a tale eccezione l'amministrazione non si è opposta; premesso che il legislatore ha stabilito l'inderogabilità della competenza territoriale e tale opzione muove dal presupposto che vi sia un solo giudice – e soltanto quello – competente a pronunciarsi e che la sua individuazione sia rimessa a regole predeterminate sottratte all'arbitrio delle parti (Cons. Stato, Sez. III, ordinanza 15 ottobre 2019, n. 7026); Ritenuto che la controversia non rientri nella competenza di questo Tribunale, atteso che il ricorso è stato proposto per l'annullamento dell'aggiudicazione a Serenissima Ristorazione s.p.a. della procedura telematica indetta dalla Provincia di Reggio Emilia avente a oggetto il Servizio di ristorazione collettiva per strutture residenziali e semiresidenziali di ASP Reggio Emilia-Città delle Persone ovvero, in via subordinata, per l'annullamento dell'intera gara e che, pertanto, la procedura attiene innegabilmente all'affidamento di un servizio da parte della Provincia di Reggio Emilia che dispiega i propri effetti presso le strutture dell'ASP Reggio Emilia e quindi proprio nel capoluogo emiliano di Reggio Emilia, rientrando il luogo di esecuzione dell'appalto nell'ambito territoriale per il quale la competenza ai sensi del d.P.R. n. 277 del 18.04.1975 spetta al Tar per l'Emilia-Romagna, Sezione staccata di Parma; Ritenuto, pertanto, che la causa sia da devolvere alla competenza territoriale del Tribunale Amministrativo Regionale per la Regione-Emilia Romagna, sede di Parma, in applicazione dell'articolo 13, comma 1, cod. proc. amm.».*

La ricorrente, pertanto, ha riassunto il giudizio innanzi a questo Tribunale, con deposito del ricorso introduttivo e dell'atto per motivi aggiunti in data 17 luglio 2024.

Si sono costituite in giudizio la Provincia di Reggio Emilia, l'ASP Reggio Emilia - Città delle Persone e la controinteressata Serenissima Ristorazione s.p.a., instando per la reiezione del ricorso e dell'atto per motivi aggiunti.

In particolare, poi, la controinteressata Serenissima Ristorazione s.p.a. ha eccepito, in via pregiudiziale, l'elusione da parte della ricorrente delle regole processuali e l'abuso del processo, per aver scientemente proposto il ricorso e l'atto per motivi aggiunti innanzi al T.A.R. Emilia-Romagna, sede di Bologna,

pur essendo perfettamente a conoscenza della competenza della Sezione staccata di Parma, al solo fine di procrastinare «*un'indebita lunga sospensione dei provvedimenti impugnati tramite la protraazione dello stand still processuale ben oltre il suo fisiologico sviluppo*». Ha, poi, eccepito l'inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti sotto un duplice profilo: *in primis* in virtù del principio di consumazione dei mezzi di impugnazione e del divieto di frazionamento delle impugnazioni, dal momento che l'atto per motivi aggiunti introdurrebbe censure derivanti dalla documentazione già in possesso della ricorrente al momento della proposizione del ricorso introduttivo, ragion per cui avrebbero dovuto essere proposte in quella sede; in secondo luogo, per elusione delle norme relative ai limiti dimensionali, dal momento che l'indebito frazionamento realizzato da ricorso introduttivo e atto per motivi aggiunti avrebbe avuto quale evidente finalità quella di aggirare quanto previsto dal d.P.C.S. n. 167/2016.

Alla camera di consiglio del giorno 4 settembre 2024, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare.

Alla pubblica udienza del giorno 23 ottobre 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Oggetto della materia del contendere è la legittimità dell'affidamento del servizio di ristorazione collettiva per strutture residenziali e semiresidenziali dell'ASP Reggio Emilia - Città delle Persone all'operatore economico Serenissima Ristorazione s.p.a., che la ricorrente contesta con una pluralità di censure, quasi tutte invero volte ad evidenziare sotto più profili le carenze dell'offerta tecnica.

In *limine litis*, il Collegio ritiene di poter prescindere da tutte le eccezioni pregiudiziali formulate dalla controinteressata, in ragione dell'infondatezza del ricorso e dell'atto per motivi aggiunti.

Il ricorso introduttivo è affidato alle seguenti censure.

I. *“Incongruità, carenza, incompletezza, indeterminatezza, carenza, incompletezza, indeterminatezza ed indeterminabilità dell’offerta di Serenissima – Falsa applicazione e/o violazione dell’art. 16 del Disciplinare nella parte in cui sanziona con l’esclusione le offerte incomplete - Falsa applicazione e/o violazione dell’art. 1 e dell’art. 3 del Capitolato per quanto concerne l’organizzazione del lavoro per la Cucina del Centro Residenziale “La Cava” (CSRR) e distinto Centro Semiresidenziale “La Cava” (CSRS) – Falsa applicazione e/o violazione dell’art. 25 del Capitolato di gara – Inattendibilità e mancanza di serietà dell’offerta tecnica per impossibilità ad eseguire una prestazione essenziale – Eccesso di potere per carenza istruttoria e sviamento di potere – Illegittimità del punteggio attribuito dalla Commissione di gara alla Società Serenissima in riferimento all’art. 18.1 del Disciplinare e del sub criterio di valutazione A2 – Esclusione dell’operatore Serenissima”.*

Con il primo motivo di ricorso, la ricorrente prospetta che il Capitolato d’appalto prevede, all’art. 1, quale oggetto del servizio, sia la produzione di pasti e le attività alberghiere correlate presso la cucina del Centro Socio Riabilitativo Residenziale “La Cava” (in avanti CSRR), sia la preparazione e la consegna dei pasti per il Centro Socio Riabilitativo Semiresidenziale “La Cava” (in avanti CSRS); all’art. 3, che il servizio consiste nella produzione del *«pranzo: (previsto per CSRR tutti i giorni e CSRS dal lunedì al venerdì) primo piatto, secondo piatto, contorno (una verdura cotta o una verdura cruda), pane o grissini, acqua (naturale o gassata) frutta fresca o frutta cotta/frutta sciroppata, nelle quantità di seguito indicate nell’Allegato b) “Grammature”. Tutti i sabati dovrà essere disponibile il gelato al posto della frutta e tutte le domeniche ed i giorni festivi dovrà essere fornito un dolce a pranzo. Dal lunedì al venerdì, insieme ai pranzi per gli ospiti del Centro Socio Riabilitativo Residenziale (CSRR), la produzione di pasti presso questa cucina, comprenderà anche il numero di pranzi richiesti dall’attiguo Centro Socio Riabilitativo Semiresidenziale (CSRS). Cena: prevista nel solo Centro Residenziale primo piatto, secondo piatto, contorno (una verdura cotta o una verdura cruda), pane o grissini, acqua (naturale o gassata), frutta fresca o frutta cotta/frutta sciroppata. Per le quantità si rimanda alle specifiche indicate nell’allegato b) “Grammature”»* e che *«i pasti andranno*

*consegnati agli operatori di ASP del Centro Socioriabilitativo Residenziale tutti i giorni dell'anno nel rispetto dei seguenti orari: - pranzo ore 12.30; - cena ore 19.00».*

Esponde, poi, con riferimento ai criteri di valutazione dell'offerta tecnica, che l'art. 18.1 del Disciplinare di gara prevede il sub-criterio di valutazione "A2" relativo al «*Piano organizzativo e di lavoro della presenza del personale di cucina, funzioni, orari di servizio giornalieri e settimanali, presenza per sede di servizio con riferimento a una settimana tipo (per i Servizi A e B di cui al Capitolato art.1)*», attribuendo un punteggio massimo di 7 punti; e che la Commissione di gara avrebbe attribuito a Serenissima Ristorazione s.p.a., per il sub-criterio "A2", 6,22 punti.

Eccepisce l'incongruenza, la carenza e l'incompletezza dell'offerta tecnica di Serenissima Ristorazione s.p.a. sotto diversi profili.

In primo luogo, secondo la prospettazione della ricorrente, l'offerta di Serenissima Ristorazione s.p.a. sarebbe carente di un elemento essenziale, in quanto, per ciò che concerne il *timing* operativo, prenderebbe in considerazione la sola organizzazione del servizio per il centro semiresidenziale e non quella per il centro residenziale, ragion per cui l'operatore economico in questione avrebbe dovuto essere escluso dalla procedura di gara.

Eccepisce, in subordine, che ove, in tesi, dovesse ritenersi applicabile anche al centro residenziale il *timing* operativo riguardante il centro semiresidenziale l'offerta sarebbe comunque incompleta, dal momento che non consentirebbe di garantire la copertura del servizio di ristorazione per il CSRR per 365 giorni all'anno. Secondo la tesi della ricorrente, infatti, il *timing* operativo previsto con l'impiego di un solo cuoco referente «*che lavora sei giorni a settimana, per un totale di 31,5 ore a settimana, per le seguenti ore come segue: - 5,5 ore dal lunedì al venerdì; - 4 ore per il restante giorno della settimana (sabato o domenica); per un totale quindi di 31,5 ore a settimana*» determinerebbe la carenza dell'offerta per la struttura residenziale «*poiché per un giorno alla settimana non vi è copertura del cuoco (unica e sola figura professionale che Serenissima prevede) e, pertanto, il servizio di somministrazione dei*

*pranzi e delle cene agli utenti in condizioni di fragilità ospitati presso il CSRR La Cava, non viene garantito per ben n. 52,2 giorni all'anno».*

Eccepisce, poi, un ulteriore profilo di inadeguatezza dell'offerta tecnica di Serenissima Ristorazione s.p.a., che indicherebbe nel progetto tecnico un unico cuoco, non in grado di soddisfare le esigenze del servizio riferito sia al CSRS che al CSRR.

Inoltre, secondo la prospettazione attorea, mancherebbero, per il CSRR, le necessarie figure professionali addette alle attività alberghiere correlate, e, per il CSRS, le prestazioni riferite alla preparazione e alla consegna dei pasti espressamente richieste dall'art. 25 del Capitolato d'appalto.

ASP Reggio Emilia – Città delle Persone ha eccepito due profili di inammissibilità del primo motivo di ricorso, per difetto di specificità delle doglianze *ex art. 40 cod. proc. amm.* e in quanto volto a sindacare le valutazioni tecnico-discrezionali della Commissione giudicatrice nell'attribuzione del punteggio in assenza di specifiche censure tese a denunziarne la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza.

Il Collegio ritiene di poter prescindere da tali eccezioni, attesa l'infondatezza nel merito del motivo di ricorso.

Quanto al primo profilo, non corrisponde al vero quanto asserito dalla ricorrente in ordine alla carenza di un elemento essenziale dell'offerta tecnica di Serenissima Ristorazione s.p.a., che avrebbe proposto il *timing* operativo con esclusivo riferimento all'organizzazione del servizio per il centro semiresidenziale e non anche per il centro residenziale.

L'art. 1 del Capitolato d'appalto disciplinante l'oggetto del servizio, alla lettera B), rubricata «*Produzione pasti e attività alberghiere correlate presso la cucina del Centro Socio Riabilitativo Residenziale "La Cava"*», prevede che «*Il Centro Socio Riabilitativo Residenziale (CSRR) per 18 posti autorizzati – via Salimbene da Parma n. 23 - Sesso (RE) deve provvedere anche alla preparazione e consegna dei pasti per il Centro Socio Riabilitativo semiresidenziale (CSRS) La Cava adiacente autorizzato per 16 posti; Il Servizio andrà realizzato nel rispetto di quanto indicato al successivo ART. 3».*

È lo stesso Capitolato d'appalto, pertanto, ad indicare congiuntamente il centro residenziale e quello semiresidenziale. E la Relazione tecnica dei servizi offerti di Serenissima Ristorazione s.p.a., nella tabella di pagina 6, indica il «*Centro Riabilitativo Semiresidenziale "La Cava" (cucina interna)*», con la precisazione «*attività produttiva giornaliera lun-dom*». La citata tabella indica, poi, lo svolgimento dell'attività di «*responsabile operativo: preparazione pranzo e diete, confezionamento, pulizia cucina, ritiro carrello, lavaggio stoviglie*» in capo al «*cuoco referente*», su un orario settimanale che prevede 5,5 ore al giorno dal lunedì al venerdì e 4 ore per il sabato e la domenica, per un totale di ore settimanali 31,5.

È di tutta evidenza, quindi, che la tabella della Relazione tecnica dei servizi offerti si riferisce a tutto il servizio riguardante il centro "La Cava", non solo a quello per il centro semiresidenziale espressamente menzionato, ma anche a quello per il 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, riguardando il servizio di ristorazione solo il CSRR.

Giova, inoltre, precisare che, a pagina 4 della Relazione tecnica dei servizi offerti, l'operatore economico aggiudicatario prevede espressamente «*la riattivazione della cucina del CSRR Le Cave*» evidentemente strumentale alla produzione dei pasti anche per l'attiguo centro semiresidenziale, fornendo altresì una rappresentazione grafica della contiguità che lega centro residenziale e centro semiresidenziale.

Non persuade l'ulteriore profilo di censura, articolato in subordine, relativo all'inidoneità dell'offerta che non consentirebbe di garantire la copertura del servizio di ristorazione per il CSRR per 365 giorni all'anno, dal momento che la previsione di un solo cuoco che lavora 5,5 ore al giorno dal lunedì al venerdì e 4 ore al giorno «*sabato o domenica*» (cfr. pag. 13 del ricorso) lascerebbe scoperto il servizio di fornitura dei pasti per il centro residenziale per un giorno alla settimana e per 52,2 giorni all'anno.

Osserva il Collegio, *in primis*, come la ricostruzione offerta dalla ricorrente sia fondata su un erroneo presupposto di fatto, dal momento che il *timing* operativo offerto da Serenissima Ristorazione s.p.a. non prevede un'articolazione oraria dell'impiego del cuoco responsabile operativo in alternativa al sabato o alla domenica. Come già precisato, infatti, la tabella di cui alla Relazione tecnica dei servizi offerti stabilisce lo svolgimento dell'attività di «*responsabile operativo: preparazione pranzo e diete, confezionamento, pulizia cucina, ritiro carrello, lavaggio stoviglie*» in capo al «*cuoco referente*» su un 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.

Tale previsione risulta razionale, in ragione delle seguenti considerazioni. Il 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.

È privo di pregio, poi, l'ulteriore profilo di censura, in cui si lamenta, da un lato, che il progetto tecnico indicherebbe l'impiego di un solo cuoco non in grado di soddisfare le esigenze del servizio riferito sia al CSRS che al CSRR, dall'altro, che mancherebbero, per il CSRR, le necessarie figure professionali addette alle attività alberghiere correlate, e per il CSRS le prestazioni riferite alla preparazione e alla consegna dei pasti espressamente richieste dall'art. 25 del Capitolato d'appalto.

Quanto al primo aspetto, infatti, come riportato nella citata tabella, 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.

Quanto al secondo profilo della censura, 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».*

Alla luce delle suesposte considerazioni, devono ritenersi infondate tutte le censure articolate nel primo motivo di ricorso.

II. *"Incongruità, Carenza, Incompletezza, Indeterminatezza, Indeterminabilità ed Irrealizzabilità dell'Offerta – Falsa applicazione e/o violazione dell'art. 16 del Disciplinare, nella parte in cui sanziona con l'esclusione le offerte incomplete per Incompletezza ed Irrealizzabilità dell'offerta di Serenissima sotto il profilo dei mezzi di trasporto indicati (Nissan E-NV200 VAN): non sono più in produzione – Falsa applicazione e/o violazione dell'art. 4 del Capitolato sotto il profilo dell'indeterminatezza riferita ai mezzi impiegati in sede di esecuzione che dovranno essere a basso impatto ambientale e comunque in regola con le norme per le immissioni dell'atmosfera – Falsa applicazione a/o violazione dell'art. 18.1 del Disciplinare di gara riferito alla valorizzazione del punteggio di cui ai sub criteri di valutazione B4 e C4 – Falsa applicazione dell'Allegato A, che individua quali siano gli automezzi che garantiscano la sostenibilità ambientale – Esclusione dell'operatore Serenissima - Falsa applicazione art. 17 del Codice dei contratti pubblici – Violazione del principio del risultato art. 1 del Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36/2023) – Dichiarazione fuorviante o non veritiera ex art. 98 comma 3 lett. b) Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36/2023)".*

La ricorrente prospetta che il Disciplinare di gara, in tema di criteri di valutazione dell'offerta tecnica, prevede all'art. 18.1 il sub-criterio di valutazione "B4" «organizzazione del servizio di trasporto» secondo cui «sarà valutato, in termini di efficienza, efficacia e qualità, il piano dei trasporti dai centri di produzione pasti ai luoghi di consumo, con riferimento alle tempistiche (tempo dalla fine cottura alla consegna e tempo dalla consegna all'inizio del pasto), alle modalità di controllo del rispetto del piano»; e il sub-criterio di valutazione "C4" «Sostenibilità ambientale -

*Impatti ambientali della logistica: mezzi di trasporto a ridotto impatto ambientale» che prevede l'«utilizzo di mezzi di trasporto per la veicolazione dei pasti a minori emissioni e a minori consumi energetici, quali i veicoli a trazione elettrica o ibrida, a idrogeno, o alimentati con biocarburanti, combustibili sintetici e paraffinici, gas naturale, compreso il biometano, in forma gassosa (gas naturale compresso - GNC) e liquefatta (gas naturale liquefatto - GNL) o con gas di petrolio liquefatto (GPL)», con la specificazione dei seguenti punteggi «utilizzo di mezzi per il trasporto a basso impatto ambientale per: oltre il 95% del parco mezzi effettivamente utilizzato = 3 punti; oltre il 75 % e fino al 95 % del parco mezzi effettivamente utilizzato = 2 punti; tra il 50 % e il 75 % del parco mezzi effettivamente utilizzato = 1 punto; inferiore al 50 % = 0 punti» e l'ulteriore indicazione che «Il rapporto tra i mezzi offerti nel piano trasporti e i mezzi offerti a ridotto impatto ambientale determinerà la % per l'assegnazione del punteggio. Per la comprova del requisito dovrà essere presentata copia delle carte di circolazione degli automezzi a ridotto impatto ambientale offerti; in alternativa dichiarazione di impegno da parte del concorrente a rendere disponibili i mezzi indicati in sede di offerta tecnica, relativi a tale criterio, per l'esecuzione del servizio. Resta fermo che, in caso di presentazione della dichiarazione di impegno, prima dell'avvio dell'esecuzione contrattuale, l'aggiudicatario dovrà presentare idonea documentazione a comprova della disponibilità dei mezzi indicati in sede di offerta, nel campo predisposto nell'offerta tecnica».*

L'interessata contesta l'offerta tecnica di Serenissima s.p.a. sia sotto il profilo del sub-criterio di valutazione "B4" «organizzazione del servizio di trasporto», che sotto quello del sub-criterio di valutazione "C4" «Sostenibilità ambientale - Impatti ambientali della logistica: mezzi di trasporto a ridotto impatto ambientale».

Evidenzia, infatti, come Serenissima Ristorazione s.p.a. si sarebbe impegnata a fornire n. 3 mezzi "nuovi" modello Nissan E-NV200 VAN, completamente elettrici e dotati di coibentazione isoterma rinforzata, per i quali, tuttavia, non sarebbero state allegate le carte di circolazione, espressamente richieste dal Disciplinare di gara; e che, ciononostante, la Commissione giudicatrice avrebbe attribuito all'aggiudicataria il punteggio massimo sia in riferimento al sub-criterio di valutazione "B4", che per quanto concerne il sub-criterio di

valutazione “C4”. Saggiunge che la tipologia di mezzi offerti dalla controinteressata sarebbe peraltro fuori produzione a partire dall’anno 2021. Ne inferisce la ricorrente che la dichiarazione resa dall’operatore economico, con riferimento ai citati mezzi, sarebbe non veritiera, ragion per cui avrebbe dovuto essere escluso dalla procedura di gara; e che, in subordine, dovrebbe determinarsi l’azzeramento del punteggio attribuito con riferimento ai sub-criteri di valutazione “B4” e “C4”. Deduce, altresì, l’illegittimità dell’operato della Stazione Appaltante, che, prima di procedere all’aggiudicazione, avrebbe dovuto verificare, ai sensi dell’art. 17, comma 5, del Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36, *«la veridicità dell’impegno negoziale»* e, segnatamente, la *«disponibilità in capo all’operatore Serenissima di tre mezzi nuovi modello Nissan E-NV200 VAN»*. Lamenta, infine, la violazione del principio del risultato.

ASP Reggio Emilia – Città delle Persone ha eccepito due profili di inammissibilità del secondo motivo di ricorso: *in primis*, in quanto volto a sindacare le valutazioni tecnico-discrezionali della Commissione giudicatrice nell’attribuzione del punteggio in assenza di specifiche censure tese a denunziarne la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza; in secondo luogo, per violazione dell’art. 34, comma 2, cod. proc. amm., in quanto richiedente un sindacato giurisdizionale su un potere amministrativo non ancora esercitato, dal momento che la verifica della disponibilità dei mezzi di trasporto indicati nell’offerta è devoluta ad una fase successiva all’aggiudicazione, trattandosi di attività attinente alla fase esecutiva.

Il Collegio ritiene di poter prescindere da tali eccezioni, attesa l’infondatezza nel merito del motivo di ricorso.

Quanto alla mancata allegazione delle carte di circolazione, la censura è priva di pregio, dal momento che il Disciplinare di gara, all’art. 18.1, con riferimento al sub-criterio valutativo “C4” prevede espressamente *«per la comprova del requisito dovrà essere presentata copia delle carte di circolazione degli automezzi a ridotto impatto ambientale offerti; in alternativa dichiarazione di impegno da parte del concorrente*

*a rendere disponibili i mezzi indicati in sede di offerta tecnica, relativi a tale criterio, per l'esecuzione del servizio».*

Orbene, la controinteressata Serenissima Ristorazione s.p.a., nella Relazione tecnica dei servizi offerti, al punto B.4.3. con riferimento alla tipologia di automezzi, precisa di essersi posta «*come obiettivo il contenimento degli impatti ambientali derivanti dall'attività di trasporto, optando per l'utilizzo esclusivo di mezzi a basso impatto ambientale*», indicando quale tipologia di veicolo il Nissan E-NV200 Van. Poi, con dichiarazione del 25 gennaio 2024 (v. documento n. 8 del deposito di ASP del 2 settembre 2024), 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*».

Ne deriva che la mancata allegazione delle carte di circolazione non è elemento idoneo ad inficiare la validità dell'offerta tecnica, né a condizionarne la valutazione ai fini del punteggio, avendo l'operatore economico presentato la dichiarazione di impegno di cui all'art. 18.1 del Disciplinare di gara.

Non persuade, poi, la tesi sostenuta dalla ricorrente in ordine al fatto che Serenissima Ristorazione s.p.a. avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura di gara, per aver reso una dichiarazione di impegno non veritiera, in quanto riferita all'utilizzo di automezzi Nissan E-NV200 Van «nuovi», ma in realtà fuori produzione; né è persuasivo il riferimento alla violazione del principio del risultato, per non aver la Stazione Appaltante verificato, prima di procedere all'aggiudicazione, la «*disponibilità in capo all'operatore Serenissima di tre mezzi nuovi modello Nissan E-NV200 VAN*».

Osserva il Collegio che 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.

In ogni caso, la censura sollevata dalla ricorrente è superata dalla dichiarazione del 25 gennaio 2024, con cui Serenissima Ristorazione s.p.a., 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». Orbene, tale dichiarazione deve intendersi riferita 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, non potendosi configurare, evidentemente, quale inammissibile modifica dell'offerta la sostituzione di un mezzo di trasporto fuori produzione con altro equivalente dal punto di vista tecnico che lo abbia sostituito sul mercato.*

Spetterà in ogni caso alla Stazione Appaltante, al momento della verifica dei requisiti di esecuzione del contratto, accertare la corrispondenza degli autoveicoli utilizzati da Serenissima Ristorazione s.p.a. a quanto previsto dalla *lex specialis* e a quanto oggetto di offerta tecnica. La verifica invocata dalla ricorrente, infatti, attiene alla fase esecutiva del contratto e non a quella relativa alla valutazione dell'offerta tecnica, dovendo evidentemente la Stazione Appaltante – alla luce delle previsioni della normativa di gara – valutare il mero impegno negoziale proposto dall'operatore economico per poi procedere, nella fase esecutiva, alla verifica della corrispondenza dei prodotti offerti a quelli invero utilizzati.

È in ogni caso non conferente il riferimento al principio del risultato.

Osserva il Collegio, infatti, che il principio del risultato, introdotto con il nuovo Codice dei contratti pubblici, detta un'enunciazione di principio invero già implicita nella logica del sistema delle procedure ad evidenza pubblica, vale a dire che il primo obiettivo assegnato dal legislatore alle stazioni appaltanti è quello dell'affidamento dei contratti di appalto e di concessione in modo tempestivo, efficiente ed economico, dovendo tali risultati pur sempre coniugarsi con i principi di legalità, trasparenza e concorrenza. Il principio del risultato, per come declinato dall'art. 1 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36, consente di orientare l'operato delle Stazioni appaltanti attraverso due

criteri di indirizzo: a) il “criterio temporale” della tempestività dell’affidamento ed esecuzione del contratto, che impone alle Stazioni appaltanti il superamento delle situazioni di inerzia o di *impasse* per difficoltà connesse, tra l’altro, alla difficoltà di interpretazione delle disposizioni unionali e nazionali, oltre che da quelle fornite in sede pretoria, guardando al risultato attraverso l’applicazione di una regola per il caso concreto, pur sempre nel dovuto rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza; b) il “criterio qualitativo” dell’efficienza ed economicità dell’affidamento ed esecuzione del contratto, la cui applicazione deve guidare la Stazione Appaltante nella scelta della soluzione che consenta di addivenire all’ottimizzazione del rapporto tra il profilo tecnico-qualitativo dell’offerta e quello economico del prezzo da corrispondere (cfr. T.A.R. per l’Emilia-Romagna, Parma, 29 aprile 2024 n. 98). Quindi nulla a che vedere l’invocato principio del risultato con le verifiche, da parte della Stazione Appaltante, dei requisiti di esecuzione del contratto e della corrispondenza tra le prestazioni rese dall’aggiudicataria nella fase esecutiva e quanto previsto dalla *lex specialis* e dall’offerta tecnica, in un quadro normativo che, del resto, conserva tuttora la distinzione tra requisiti di partecipazione e requisiti di esecuzione (cfr. art. 113 D.Lgs. n. 36/2023), venendone rimessa la regolazione proprio alla *lex specialis* di gara.

III. *“Falsa applicazione e/o violazione dell’art. 16 del Disciplinare nella parte in cui sanziona con l’esclusione le offerte incomplete – Falsa applicazione e/o violazione dell’art. 18.1 del Disciplinare sotto il profilo del sub criterio di valutazione B4 riferito al “Piano dei Trasporti” - Illegittimità del punteggio attribuito a Serenissima con riferimento al sub criterio di valutazione B4 per non conformità del “Piano dei Trasporti” proposto da Serenissima alle norme di gara e indeterminatezza dell’Offerta Tecnica di Serenissima - Falsa applicazione della Relazione Tecnico-Illustrativa (Allegato A) – Falsa applicazione e/o violazione degli artt. 2, 3, 4 e 5 del Capitolato - Eccesso di potere per carenza di istruttoria – Esclusione dell’operatore Serenissima– Violazione art. 1 e 17 comma V del Codice dei contratti pubblici – Eccessi di potere per carenza istruttoria e travisamento dei fatti”*.

La ricorrente prospetta che il Capitolato d'appalto, agli articoli 2, 3, 4 e 5, prevede per tutte le strutture gli orari dei pasti e le relative tempistiche e modalità di consegna.

Deduce l'incongruità e la non conformità dell'offerta di Serenissima Ristorazione s.p.a. rispetto a quanto richiesto dalla *lex specialis* in quanto:

a) per quanto riguarda il Centro diurno "Tagliavini e Ferrari", la consegna del pasto del "Giro 1 - Mezzo A1" non rispetta il termine previsto dall'art. 4 del Capitolato d'appalto (che, con riferimento ai Centri diurni, prevede la consegna dei pasti tra le ore 11:20 e le ore 11:45), in quanto la consegna è prevista per le ore 11:48;

b) per quanto riguarda il "Giro 3 - Automezzo B" del piano dei trasporti di Serenissima Ristorazione s.p.a., sarebbe erroneamente individuato il Centro diurno "Tagliavini e Ferrari" quando invece trattasi del Centro diurno "Enrico e Lorenzo Ferretti"; e l'offerta sarebbe non conforme all'art. 4 del Capitolato d'appalto, in quanto l'orario di arrivo dei pasti è indicato per le ore 11:48;

c) non sarebbe conforme alle previsioni del Capitolato d'appalto la consegna dei pasti presso il villaggio "Ermanno Dossetti", dal momento che l'art. 5.2 del Capitolato d'appalto prescrive la consegna dei pasti alle ore 12:30, mentre nel *timing* del piano trasporti proposto da Serenissima Ristorazione s.p.a. sarebbe indicata la consegna alle ore 12:17;

d) l'offerta tecnica di Serenissima Ristorazione s.p.a. non sarebbe conforme al Capitolato d'appalto che, all'art. 4, prevede l'obbligo di ritiro dei contenitori isotermitici in vasche d'acciaio «*il giorno successivo a ciascuna consegna*», mentre il piano dei trasporti dell'aggiudicataria prevede il ritiro dei contenitori la stessa giornata della consegna.

Per tali ragioni, la ricorrente deduce che Serenissima Ristorazione s.p.a. avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura di gara; e, in subordine, che debba essere dichiarato illegittimo l'operato della Commissione giudicatrice nella parte in cui ha attribuito alla predetta società il punteggio massimo di 3 per il sub-criterio "B4", che dovrebbe invero essere azzerato.

ASP Reggio Emilia – Città delle Persone ha eccepito l'inammissibilità anche del terzo motivo di ricorso, in quanto volto a sindacare le valutazioni tecnico-discrezionali della Commissione giudicatrice nell'attribuzione del punteggio in assenza di specifiche censure tese a denunziarne la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza.

Il Collegio ritiene di poter prescindere da tale eccezione, attesa l'infondatezza nel merito del motivo di ricorso.

Il Capitolato d'appalto prevede all'art. 4, per i Centri diurni, che «*i pasti andranno consegnati dalle 11.20 alle ore 11.45*»; all'art. 5.2, per i servizi educativi situati al villaggio "Ermanno Dossetti", che «*i pranzi andranno consegnati alle ore 12.30 presso ogni struttura del Villaggio "Dossetti"*».

Orbene, le suddette previsioni del Capitolato d'appalto, non essendo state espressamente elevate dalla *lex specialis* al rango di condizioni essenziali del servizio richiesto o di *standard* prestazionali minimi, e dovendo essere interpretate in modo coerente col principio di tassatività delle ipotesi di esclusione dalle gare pubbliche, non possono avere un effetto escludente in caso di loro violazione (cfr. T.A.R. Toscana, sez. IV, 20 marzo 2024 n. 332, confermata da Consiglio di Stato, sez. III, 22 ottobre 2024 n. 8443).

Tali previsioni sembrano assumere per lo più una dimensione contrattuale ed esecutiva del servizio, come confermato poi dal fatto che è il medesimo Capitolato d'appalto a prevedere alle pagine 14, 23, 34 e 38 che «*sarà facoltà dell'appaltatore richiedere modifiche, anche significative dell'orario dei pasti*». In tale ottica, infatti, la prestazione oggetto della gara, specie rispetto al profilo temporale in questione, anche in ragione della sua natura continuativa e protratta nel tempo, ben può essere conformata su richiesta dell'Amministrazione in corso di rapporto e sulla base delle esigenze della stessa e dell'importanza che in sede esecutiva e in concreto assuma il rispetto di determinati parametri temporali, dei quali va dunque riconosciuta la natura flessibile e derogabile sull'accordo delle parti (in tal senso cfr. T.A.R. Toscana, sez. IV, 20 marzo 2024 n. 332 cit.).

In altri termini le difformità, sulle quali si è focalizzata la ricorrente, fra l'offerta vincitrice e le previsioni del Capitolato d'appalto (peraltro nella sostanza riconducibili ad uno scostamento di pochi minuti) sembrano riguardare aspetti temporali particolari e poco incidenti sulla sostanza della prestazione, e perciò non possono condurre a configurare un caso d'inammissibilità dell'offerta, ovvero una impossibilità oggettiva della prestazione offerta da Serenissima Ristorazione s.p.a. o un'inutilità della stessa o un *aliud pro alio*, non essendovi una radicale e insanabile incompatibilità della medesima offerta con le finalità del bando (cfr. T.A.R. Toscana, sez. IV, 20 marzo 2024 n. 332 cit.).

Considerazioni pressoché analoghe possono essere effettuate per quanto riguarda la previsione del Capitolato d'appalto secondo cui «*i contenitori isotermitici e le vasche di acciaio andranno ritirati il giorno successivo a ciascuna consegna*». Ed infatti, in mancanza di una espressa previsione di essenzialità e tassatività del ritiro il giorno successivo a quello della consegna, la previsione del ritiro il giorno stesso della consegna non vale ad inficiare la congruità dell'offerta dell'aggiudicataria.

Tanto più ove si consideri che le previsioni della *lex specialis*, nel prevedere un obbligo di ritiro di contenitori isotermitici e vasche di acciaio il giorno successivo a quello della consegna, sono evidentemente finalizzate ad evitare che si crei un accumulo di questi materiali nei centri. In tale ottica, quindi, l'offerta della controinteressata potrebbe essere addirittura valorizzata in termini migliorativi.

È infine irrilevante, in quanto evidentemente trattasi di mero rifiuto, l'indicazione, nel piano dei trasporti di Serenissima Ristorazione s.p.a., per quanto riguarda il "Giro 3" - "Automezzo B", del Centro diurno "Tagliavini e Ferrari" in luogo del Centro diurno "Enrico e Lorenzo Ferretti".

IV. *"Incongruità, carenza, incompletezza, indeterminatezza, indeterminabilità ed irrealizzabilità dell'Offerta – Falsa applicazione e/o violazione dell'art. 16 del Disciplinare, nella parte in cui sanziona con l'esclusione le offerte incomplete per*

*Incompletezza ed Irrealizzabilità dell'offerta di Serenissima sotto il profilo della mancanza di luoghi di preparazione dei pasti veicolati – Falsa applicazione a/o violazione dell'art. 3 del Disciplinare di gara lettere c) e d) e degli articoli 4 e 5 del Capitolato – Esclusione dell'operatore Serenissima – Falsa/errata valorizzazione del punteggio riferita ai sub criteri B1 e B4 - Falsa applicazione degli articoli 1 e 17 comma V del Codice dei contratti pubblici, D.lgs. n. 36/2023 – Eccesso di potere per carenza istruttoria”.*

La ricorrente prospetta che il Disciplinare di gara prevede all'art. 3, nella tabella delle pagine 6 e 7, alle lettere c) e d), la «*produzione pasti presso centro di produzione dell'assegnatario*» e sostiene che la *ratio* della previsione della *lex specialis* sia quella di avvalersi del centro di produzione dell'operatore economico aggiudicatario, in ragione dell'inidoneità delle cucine dell'ASP Reggio Emilia – Città delle Persone. Precisa, in qualità di gestore uscente, che le cucine “Villa Primula” e “Villa Magnolie”, per inidoneità strutturale e carenza delle necessarie autorizzazioni, non sono idonee per il confezionamento e la produzione di pasti veicolati; e che i Centri diurni per anziani e i Centri educativi situati presso il villaggio “Ermanno Dossetti” sono di carattere essenziale, ragion per cui la Stazione Appaltante, prima dell'aggiudicazione, avrebbe dovuto verificare la disponibilità da parte dell'aggiudicataria di un centro cottura idoneo per l'erogazione dei pasti presso le suddette strutture.

Soggiunge la ricorrente che Serenissima Ristorazione s.p.a. avrebbe dovuto essere esclusa dal momento che nell'offerta tecnica non avrebbe proposto alcuna descrizione del centro di produzione pasti previsto dall'art. 3 del Disciplinare di gara. Precisa, poi, che l'aggiudicataria avrebbe indicato, solo nella “premessa” alla Relazione tecnica dei servizi offerti, che per la produzione di pasti veicolati destinati a tali strutture si sarebbe avvalsa delle cucine interne di proprietà della ASP e, segnatamente, della cucina della casa di riposo “Villa Primula” per la produzione di pasti per il centro diurno “Melograno”, il centro diurno “Tagliavini e Ferrari” e le comunità del villaggio “Ermanno Dossetti”; e, inoltre, della cucina della casa di riposo

“Villa Le Magnolie” per la produzione di pasti per i Centri Diurni “La Coccinella”, “Ferretti” e “Stella Polare”; e che, comunque, di tale indicazione non possa tenersi conto posto che è contenuta nelle premesse che superano i limiti dimensionali previsti dall’art. 16 del Disciplinare di gara.

La ricorrente puntualizza, poi, che gli articoli 4 e 5 del Capitolato d’appalto prevedono la possibilità di produrre i pasti presso le cucine dell’ASP, recando precisamente l’art. 4 la rubrica «*Definizione del servizio di produzione pasti presso centro di produzione dell’assegnatario o presso cucine di ASP con confezionamento e trasporto nei centri diurni*» e l’art. 5 la rubrica «*Definizione del servizio di produzione pasti presso centro di produzione dell’assegnatario o presso le cucine di ASP con confezionamento e trasporto presso i servizi educativi situati al Villaggio “Ermanno Dossetti”*». Tuttavia, secondo la prospettazione di parte ricorrente, le cucine di “Villa Primula” e “Villa Le Magnolie” indicate dall’aggiudicataria non sarebbero in possesso dei requisiti necessari per il confezionamento e il trasporto dei pasti nei Centri diurni in quanto prive delle autorizzazioni sanitarie e della s.c.i.a.

Per tali ragioni, secondo la prospettazione attorea, la controinteressata Serenissima Ristorazione s.p.a. avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura di gara; e, in subordine, la ricorrente chiede l’azzeramento del punteggio attribuito all’aggiudicataria con riferimento al sub-criterio “B1” e al sub-criterio “B4”.

ASP Reggio Emilia – Città delle Persone ha eccepito l’inammissibilità anche del quarto motivo di ricorso, sotto diversi profili: *in primis*, in quanto la ricorrente avrebbe omesso di impugnare le clausole della *lex specialis* che attribuiscono ai concorrenti la facoltà di svolgere il servizio utilizzando le cucine di proprietà dell’ASP; in secondo luogo, per violazione del principio di specificità dei motivi di ricorso *ex art. 40 cod. proc. amm.*; infine, per insindacabilità del punteggio tecnico se non per manifesta abnormità ed irragionevolezza, non eccepite nel caso di specie.

Il Collegio ritiene di poter prescindere da tali eccezioni, attesa l'infondatezza nel merito del motivo di ricorso.

L'art. 1 del Capitolato d'appalto prevede che «ASP nell'ottica di un miglioramento dei propri servizi di ristorazione: (...) consente la preparazione dei pasti nelle sue cucine elencate nel punto A per i servizi indicati nei successivi punti C e D». Prevede, poi, che «l'appalto ha per oggetto l'affidamento di: A. Produzione pasti, preparazione colazioni e merende, oltre attività alberghiere correlate presso le cucine delle Case Residenza e Casa di Riposo di ASP di seguito elencate: I Girasoli (...), I Tulipani (...), Villa Erica (...), Villa Margherita (...), Villa Le Magnolie (...), Villa Le Mimose (...), Villa Primula (...), Omozzoli Parisetti (...); B. Produzione pasti e attività alberghiere correlate presso la cucina del Centro Socio Riabilitativo Residenziale "La Cava" (...); C. Produzione pasti presso centro di produzione dell'assegnatario o presso le cucine di ASP con confezionamento e trasporto, presso i seguenti centri diurni: Centro Diurno – Enrico e Lorenzo Ferretti (...), Centro Diurno – La Coccinella (...), Centro Diurno – Il Melograno (...), Centro Diurno – Tagliavini e Ferrari (...), Centro Diurno – Stella Polare (...); D. Produzione pasti presso centro di produzione dell'assegnatario o presso le cucine di ASP con confezionamento e trasporto, presso i seguenti centri situati presso il Villaggio "Ermanno Dossetti" (...): Comunità Educativa - La Quercia (...), Comunità Educativa - Secondo Tempo (...), Comunità Educativa - Il Tiglio (...), Servizio semiresidenziale Il Portico (...), Servizio semiresidenziale Iqbal Masib (...), Centro Multiservizi – Vasconi».

Ne discende che la *lex specialis* ben prevedeva la possibilità per l'operatore economico di avvalersi delle cucine della ASP Reggio Emilia – Città delle Persone. Ed infatti l'aggiudicataria, nelle premesse alla Relazione tecnica dei servizi offerti, evidenzia che «abbiamo previsto azioni focalizzate sul servizio e sul territorio, concentrando l'attività produttiva dei pasti all'interno delle cucine dell'ASP con l'implementazione delle attrezzature nelle cucine di Villa Le Magnolie e Villa Primula (...)».

Non coglie nel segno, peraltro, la censura tesa a contestare il superamento dei limiti dimensionali da parte delle premesse alla Relazione tecnica dei servizi

offerti che, secondo la prospettazione di parte ricorrente, andrebbero oltre il limite delle 30 facciate stabilito dall'art. 16 del Disciplinare di gara e, pertanto, non potrebbero essere oggetto di valutazione. Occorre, infatti, considerare che la previsione dettata dall'art. 16 del Disciplinare di gara, secondo cui l'offerta deve contenere, tra l'altro, «a) *relazione tecnica dei servizi offerti, della dimensione massima di 30 facciate formato A4, carattere Times New Roman 12, interlinea 1, margini 2 (destra, sinistra, superiore, inferiore); (...)*», è evidentemente volta a limitare la lunghezza delle offerte dei concorrenti e a conformarle, senza che tuttavia il limite delle 30 facciate possa essere inteso in senso rigoroso e tassativo.

Per giurisprudenza ormai prevalente, il superamento dei limiti dimensionali dell'offerta tecnica, in qualsiasi modo si realizzi, non implica l'esclusione del concorrente e nemmeno la sua automatica penalizzazione in sede valutativa (cfr. T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 29 aprile 2024 n. 98; T.A.R. Marche, sez. I, 18 gennaio 2022, n. 46), tanto più che nella fattispecie la violazione dei limiti dimensionali della documentazione di gara non è sanzionata in modo alcuno. La predetta regola, infatti, è posta a tutela delle esigenze di celerità e speditezza della procedura, onde agevolare la Stazione Appaltante nell'esame della documentazione presentata dai candidati concorrenti, al punto che l'Amministrazione procedente, qualora avesse reputato intollerabile la violazione del limite dimensionale previsto, avrebbe dovuto invitare l'offerente interessato a sintetizzare il contenuto dell'offerta già presentata, senza alternarne la sostanza, al fine di consentirne una più agevole consultazione (cfr. Consiglio di Stato, sez. VII, 31 agosto 2023, n. 8101).

In disparte, quindi, l'irrilevanza dell'invocato superamento dei limiti dimensionali della Relazione tecnica dei servizi offerti, in ogni caso l'impegno dell'aggiudicataria ad utilizzare le cucine dell'ASP è contenuto anche oltre la parte dedicata alle premesse, e, segnatamente, nella tabella di cui alle pagine 6 e 7 ove, in corrispondenza del *timing* operativo di "Villa Le Magnolie" e "Villa Primula", è dato atto che sarebbe stata utilizzata la cucina interna anche per la

produzione dei pasti veicolati; ma anche nel corpo della Relazione tecnica dei servizi offerti al punto B.1.1.1. *«Processo di produzione dei pasti»* ove è previsto che *«La produzione dei pasti, come evidenziato nello schema di servizio in premessa, sarà effettuata all'interno delle cucine delle Case di Residenza e Case di Riposo e nel CSRR "La Casa" dell'ASP di Reggio Emilia»*; e sempre nella Relazione tecnica dei servizi offerti, al punto B.4.1., in cui Serenissima Ristorazione s.p.a. dà atto che *«gli autisti, terminate le consegne, si recano alla cucina utilizzata per la preparazione dei pasti (Villa Primula – Villa Le Magnolie)»*.

Quanto, poi, alle censure relative alla inidoneità delle cucine di “Villa Primula” e “Villa Le Magnolie” in quanto prive delle autorizzazioni sanitarie e della s.c.i.a., le stesse non sono supportate da alcuna prova o principio di prova, ragion per cui devono ritenersi inammissibili.

In ogni caso si tratta di censure infondate.

Il Capitolato d'appalto, all'art. 1, prevede che *«(...) L'aggiudicataria è tenuta all'espletamento, a proprie spese, delle opportune pratiche per l'esercizio delle attività previste dal presente capitolato»*; all'art. 4 aggiunge 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»*.

Ne discende che 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. Trattasi a bene vedere di elementi che la Stazione Appaltante potrà (e dovrà) valutare nella fase esecutiva del contratto, ove, in tesi, l'utilizzo ai fini del servizio delle cucine interne della ASP risulti non supportato dalle necessarie autorizzazioni sanitarie e dalle pratiche relative alla segnalazione di inizio di attività.

Giova, peraltro, precisare che Serenissima Ristorazione s.p.a., nella Relazione tecnica dei servizi offerti, ha dichiarato che *«per garantire la preparazione dei pasti*

*per i centri diurni (servizio c) e per il Villaggio Dossetti (servizio d) è prevista l'integrazione della dotazione strumentale esistente presso le cucine di Villa Primula e Villa Le Magnolie» (cfr. pag. 11), impegnandosi peraltro a «implementare le attrezzature e riorganizzare gli spazi all'interno delle cucine di Villa Primula e di Villa Le Magnolie» (cfr. pag. 30).*

*V. “Illegittimità dell'ammissione alla gara di Serenissima per dichiarazione non veritiera e fuorviante relativa alla disponibilità del centro di cottura di emergenza di Bussoneto e Formigine per tutta la durata del contratto – Falsa/errata applicazione del punteggio sul sub criterio B2 – Falsa applicazione dell'art. 18 del Disciplinare – Falsa applicazione degli articoli 1 e 17, comma V, del Codice dei contratti pubblici, D.lgs. n. 36/2023 – Dichiarazione non veritiera e/o fuorviante ai sensi art. 98 comma III lett. b) del codice dei contratti pubblici - Eccesso di potere per carenza di istruttoria”.*

Con il quinto motivo di ricorso, la ricorrente deduce che Serenissima Ristorazione s.p.a. nell'offerta tecnica avrebbe rilasciato una dichiarazione non veritiera riguardo alla disponibilità dei centri di cottura di emergenza, che peraltro sarebbero stati individuati solo genericamente.

In particolare, la ricorrente sostiene 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 per quello di Formigine scadrebbe nell'anno 2025 e il contratto per quello di Busseto, oltre a prevedere un periodo di prova, scadrebbe nel gennaio 2027. Saggiunge che trattandosi di centri di cottura di proprietà di enti committenti non vi sarebbe la prova dell'autorizzazione all'utilizzo da parte delle Amministrazioni e lamenta, inoltre, la genericità della dichiarazione sul centro cottura di emergenza, che 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».

Assume, pertanto, la ricorrente che la società aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura di gara; e chiede, in subordine, l'azzeramento del punteggio riferito al sub-criterio “B2”.

ASP Reggio Emilia – Città delle Persone ha eccepito l'inammissibilità anche del quinto motivo di ricorso, sotto diversi profili: *in primis*, il motivo sarebbe inammissibile, nella parte in cui sono contestate la falsità e la genericità della dichiarazione di disponibilità dei centri di cottura di emergenza, in quanto volto a sollecitare un sindacato giurisdizionale su attività amministrativa non ancora esercitata in chiara violazione dell'art. 34, comma 2, cod. proc. amm., venendo in rilievo un requisito di esecuzione del contratto che l'Amministrazione è tenuta a verificare nella fase esecutiva; in secondo luogo, il motivo sarebbe inammissibile anche con riferimento alla contestazione del punteggio tecnico attribuito a Serenissima Ristorazione s.p.a. per il sub-criterio "B2", trattandosi di una valutazione tecnico-discrezionale sindacabile solo per vizi di illogicità e manifesta irragionevolezza non eccepiti nel caso di specie.

Il Collegio ritiene di poter prescindere da tali eccezioni, attesa l'infondatezza nel merito del motivo di ricorso.

L'art. 1 del Capitolato d'appalto prevede che «*Nella realizzazione dell'appalto l'assegnataria dovrà garantire: (...) un centro produttivo di riserva nel caso di guasti, di interruzione nell'erogazione delle utenze, di momentanea inagibilità dei locali (...)*».

Serenissima Ristorazione s.p.a., nella Relazione tecnica dei servizi offerti, a pagina 13 ha precisato che «*(...) in caso di black-out totale o altre emergenze di grave entità, Serenissima Ristorazione ha la disponibilità di centri cottura di emergenza che possono intervenire per garantire temporaneamente il servizio presso le strutture*». Ha poi indicato, a pagina 14 della Relazione tecnica dei servizi offerti, più centri di cottura di emergenza, distinguendoli in ragione della distanza dalle Case di Residenza e Case di Riposo tra quelli raggiungibili, sotto il profilo temporale, entro 60 minuti ("Torrile", "Formigine" e "Busseto") e quelli raggiungibili entro 2 ore ("San Pietro in Casale", "Ospedale Cona", "Cremona").

Ne deriva l'irrilevanza del 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.

Non persuade 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. Risulta, pertanto, sufficiente, ai fini della conformità dell'offerta, la dichiarazione con cui l'aggiudicataria ha manifestato la disponibilità dei centri di cottura di emergenza suindicati, spettando poi all'Amministrazione, nella fase esecutiva del contratto, valutare in concreto l'idoneità degli stessi.

VI. *“Insostenibilità dell'offerta dal punto di vista del costo delle materie alimentari – Mancata dimostrazione del costo delle voci diverse da quelle del costo del lavoro – Eccesso di potere per carenza di istruttoria – Falsa applicazione art. 110 del Codice dei contratti pubblici – Inattendibilità della offerta illegittimità del giudizio di congruità”*.

Con il sesto motivo di ricorso, Cirfood s.c. deduce l'erroneità del giudizio tecnico-discrezionale di congruità espresso nei confronti dell'offerta economica dell'aggiudicataria, che sarebbe incongrua in ragione della sottostima di diverse voci di costo.

Denuncia, in particolare, la carenza e l'inadeguatezza dell'offerta per quanto attiene alla 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. La ricorrente sostiene che tale costo 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»*. Aggiunge che il Capitolato d'appalto prevede, oltre all'acqua, una varietà di bevande calde e fredde che la cifra indicata dall'aggiudicataria non sarebbe chiaramente in grado di coprire.

Denuncia, poi, la ricorrente l'illegittimità del giudizio di congruità anche con riferimento ad altre voci, dal momento che sarebbe stato reso fideisticamente senza alcuna verifica del reale ammontare dei costi. In particolare, tale giudizio sarebbe illegittimo per quanto attiene ai costi 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.

Chiede, quindi, l'interessata l'esclusione di Serenissima Ristorazione s.p.a. dalla procedura di gara; e, in subordine, la rinnovazione della verifica di anomalia, con CTU volta a stimare il valore complessivo dei costi non considerati dall'operatore Serenissima Ristorazione s.p.a. nelle giustificazioni.

ASP Reggio Emilia – Città delle Persone ha eccepito l'inammissibilità anche del sesto motivo di ricorso, da un lato, in quanto volto a sostituire il giudizio tecnico-discrezionale della Commissione giudicatrice sulla complessiva affidabilità dell'offerta con un *«apprezzamento di merito fondato su ricostruzioni soggettive e arbitrarie che travalicano i limiti del sindacato sulle valutazioni di tipo tecnico-discrezionale»*, dall'altro, per la genericità delle censure.

Il Collegio ritiene di poter prescindere da tali eccezioni, attesa l'infondatezza nel merito del motivo di ricorso.

Giova premettere le coordinate generali del sindacato in tema di anomalia dell'offerta, ricordando che la valutazione di anomalia costituisce espressione della discrezionalità tecnica di cui l'Amministrazione è titolare per il conseguimento e la cura dell'interesse pubblico ad essa affidato dalla legge, e, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza o travisamento dei fatti (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 28 agosto 2024, n. 7284); in altri termini, il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni

operate dalla Stazione Appaltante in ordine al giudizio di anomalia dell'offerta non può estendersi oltre l'apprezzamento della loro intrinseca logicità e ragionevolezza, nonché della congruità della relativa istruttoria, essendo preclusa all'organo giurisdizionale la possibilità di svolgere un'autonoma verifica circa la sussistenza o meno dell'anomalia, trattandosi di questione riservata all'esclusiva valutazione dell'Amministrazione (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 28 agosto 2024, n. 7284, che richiama Consiglio di Stato, sez. V, 29 aprile 2024, n. 3854).

Va inoltre ribadito che il procedimento di verifica dell'anomalia non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto; pertanto, la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo, e l'esito della gara può infatti essere travolto solo quando il giudizio negativo sul piano dell'attendibilità riguardi voci che, per la loro rilevanza ed incidenza complessiva, rendano l'intera operazione economicamente non plausibile e insidiata da indici strutturali di carente affidabilità a garantire la regolare esecuzione del contratto volta al perseguimento dell'interesse pubblico (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 28 agosto 2024, n. 7284, che richiama Consiglio di Stato, sez. V, 22 febbraio 2024, n. 1776).

Orbene, nel caso di specie non sono emersi profili di macroscopica illogicità, erroneità o irragionevolezza nella valutazione di complessiva sostenibilità dell'offerta operata dalla Stazione Appaltante.

Ed infatti, nel verbale della riunione per la verifica di congruità dell'offerta ai sensi art. 110 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36, il R.U.P. e la Commissione giudicatrice, dopo aver premesso che il subprocedimento in questione si svolge «*in un'ottica di giudizio globale e sintetico dell'offerta presentata, senza che rilevino in modo determinante i singoli e specifici elementi in cui si articola, e*

*potendo dunque ipotizzare eventuali compensazioni tra sovra e sotto stime», procedono all'illustrazione di ciascuna voce di costo fornita dal concorrente.*

Con riferimento, in generale, ai costi delle materie prime (all'interno dei quali si iscrive evidentemente il costo dell'acqua e delle altre bevande), nel citato verbale si riporta che *«5) Costo della materia prima: L'operatore economico riporta il costo medio annuo, per ciascuna tipologia di prodotto e la relativa incidenza percentuale (complessivamente pari a 38,54% sul totale del valore dell'appalto). Il RUP e la commissione hanno svolto un'indagine su endoprocedimenti relativi alla congruità dell'offerta per analoghi affidamenti svolti tra il 2020 e il 2023 da altre stazioni appaltanti, potendo riscontrare che l'incidenza percentuale della voce di costo relativa alle derrate alimentari è compresa in una forbice che va dal 28,95% al 45% con una concentrazione maggiore nella fascia 35%-39%. Il RUP e la Commissione ritengono adeguata la descritta voce di costo riferita alle materie prime, sulla base del descritto confronto e di una valutazione che tiene globalmente e contestualmente in considerazione: a) i "prezzi di riferimento" riportati nella sopra citata delibera dell'ANAC, dove viene precisato il prezzo della giornata alimentare e dei singoli pasti, alla cui definizione concorrono le diverse voci che costituiscono il complessivo costo di produzione; b) la quantificazione degli ulteriori fattori produttivi necessari per l'esecuzione del contratto illustrati dal concorrente». 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 per il servizio di ristorazione in ambito sanitario, adeguati anche per l'ambito relativo a CRA e Centri diurni, così come indicati nell'allegato alla deliberazione n. 1204 del 23.11.20216 aggiornata a febbraio 2022 nonché dei criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari approvati con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 10.03.2020», altri endoprocedimenti di valutazione della congruità dell'offerta svolti da altre stazioni appaltanti per analoghi affidamenti tra il 2020 e il 2023 e la quantificazione degli ulteriori fattori produttivi necessari per l'esecuzione del contratto illustrati dal concorrente, giungendo così ad un giudizio di congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta economica*

sottoposta a verifica, che non si presenta censurato dalla ricorrente con elementi idonei ad evidenziarne in modo chiaro ed esaustivo quei vizi di manifesta illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza o travisamento dei fatti rimessi al sindacato di questo giudice o che, comunque, rivelino inequivocabilmente l'inadeguatezza economica dell'intera operazione.

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 Ristorazione s.p.a. 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».*

Nel verbale di valutazione della congruità dell'offerta, il R.U.P. e la Commissione giudicatrice, dopo aver premesso che *«Serenissima Ristorazione S.p.A. precisa che alla voce investimenti sono valorizzati: i costi relativi sia alla fornitura e installazione delle attrezzature e arredi previsti in sostituzione di quelli presenti obsoleti, sia alla implementazione di nuove attrezzature e arredi utili per migliorare l'organizzazione del servizio. Inoltre, in tale voce, sono compresi i costi relativi agli ausili per le persone allettate, le colonnine di ricarica dedicate ai mezzi di trasporto utilizzati e i piccoli lavori di adeguamento necessari all'installazione delle attrezzature»*, concludono sulle voci di costo relative agli investimenti di aver *«potuto 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»*.

Anche su questi ulteriori aspetti, il giudizio di congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta economica non risulta oggetto di doglianze utili a rivelarne con evidenza i vizi di illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza o travisamento dei fatti per i quali è ammesso il sindacato di questo giudice, tanto più nell'ottica della necessaria inadeguatezza economica dell'intera operazione.

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 riconducibile alla voce «*materiale sussidiario e varie*» stimato in € 48.300,00 all'anno.

Per le spese generali, nel verbale di valutazione della congruità dell'offerta, la Commissione giudicatrice e il R.U.P., dopo aver precisato che «*le spese generali, pari a € 429.000,00 per il triennio contrattuale e pari al 5,25% del totale del piano economico, sono determinate da diverse voci. Alcune delle quali espresse dall'operatore economico e altre su cui il RUP e la commissione hanno operato una valutazione sulla base della propria conoscenza, competenza e esperienza. Serenissima Ristorazione S.p.A. dichiara di considerare compresa in tale voce di costo, l'importo dovuto all'adeguamento del CCNL, che stima potrà avere valenza dal 2025 e per un importo complessivo pari a € 125.000,00, considerando un incremento del 4% per il secondo anno di contratto e di un ulteriore 1,5% per il terzo anno. Le altre voci comprese nelle spese generali vengono indicate come relative a: pulizia, analisi e disinfestazioni; manutenzione attrezzature; gestione degli automezzi; formazione del personale; comunicazione e informazione; sistema informatico; svuotamento degrassatori; sostituzione attrezzature; spese di gara; spese di contratto; spese della struttura centrale; imprevisti e emergenze*», concludono su tali voci di costo di aver «*potuto congetturare la tenuta sulla base della propria esperienza professionale e attraverso il recupero di informazioni detenute dall'ASP per precedenti affidamenti*». Quanto, infine, alla voce «*materiale sussidiario e varie*» stimato in € 48.300,00 all'anno, la stessa rientra nella macro-categoria del costo delle materie prime,

per la quale valgono le considerazioni già espresse con specifico riferimento alle derrate alimentari.

Orbene, dopo aver valutato le giustificazioni rese dall'operatore economico Serenissima Ristorazione s.p.a., la Commissione giudicatrice e il R.U.P. concludono che *«ad esito dunque dell'attività istruttoria esperita, valutate nel loro insieme le giustificazioni prodotte, si conviene unanimemente che le giustificazioni illustrate possano ritenersi sufficienti a dimostrare — sulla base di un giudizio globale — la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità dell'offerta sottoposta a verifica, anche sulla base della considerazione che la formulazione di un'offerta e la conseguente verifica di anomalia si fondano su stime previsionali e, dunque, su apprezzamenti e valutazioni implicanti un ineliminabile margine di opinabilità ed elasticità, essendo impossibile pretendere una rigorosa quantificazione preventiva delle grandezze delle voci di costo rivenienti dall'esecuzione futura di un contratto, sicché possa valutarsi sufficiente che la stessa si dimostri ex ante ragionevole e attendibile».*

Ritiene, in definitiva, il Collegio che il giudizio di congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta economica condotto dalla Commissione giudicatrice e dal R.U.P. si sottragga alle doglianze formulate, per non avere queste dato modo di comprendere perché l'offerta, nel suo complesso, sarebbe inattendibile e inaffidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto.

Di talchè devono ritenersi infondate le censure articolate nel sesto motivo di ricorso.

VII. *“In subordine: Indeterminatezza della norma di gara ed in specie dell'art.18 del Disciplinare di gara e dell'allegato riferito al format dell'offerta economica – Violazione dell'art. 87 del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n.36/2023) – Illegittimità dell'etero-integrazione della norma di gara da parte della Commissione di gara – Violazione della par condicio competitorum – Violazione dell'obbligo di trasparenza – Irragionevolezza manifesta, sproporzione, illogicità – Eccesso di potere, anche sotto il profilo di assoluto difetto di motivazione – Annullamento dell'intera procedura”.*

Con il settimo motivo di ricorso, proposto in via subordinata, la ricorrente propone una censura demolitoria dell'intera procedura di gara, deducendo l'omessa previsione della ripartizione dei punteggi relativamente ai due sub-criteri di valutazione dell'offerta economica.

In particolare, la ricorrente lamenta che *la lex specialis* non avrebbe stabilito *ex ante* i punteggi da attribuire sui distinti ribassi riferiti ai prezzi del servizio prescritti dall'art. 17 del Disciplinare di gara alle lettere a) e d), ragion per cui la Commissione giudicatrice sarebbe stata costretta ad etero-integrare la norma di gara, attribuendo 16 punti sui prezzi posti a base di gara e 4 punti sui servizi aggiuntivi.

Il motivo è infondato.

L'art. 17 del Disciplinare di gara disciplina l'offerta economica, con la previsione che *«L'operatore economico compila direttamente sulla Piattaforma l'offerta economica. L'offerta economica firmata secondo le modalità di cui al precedente articolo 15.1, deve indicare, a pena di esclusione, i seguenti elementi: a) Ribasso unico percentuale da applicarsi ai valori unitari a base di gara, riportati nella "Tabella prezzi unitari" del precedente punto 3. Verranno prese in considerazione fino a 2 cifre decimali; b) la stima dei costi aziendali relativi alla salute ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro; c) la stima dei costi della manodopera; d) Ribasso percentuale da applicare ai prezzi unitari offerti al precedente punto 1, relativamente ai servizi di cui alle lettere b) e d) della "Tabella prezzi unitari" del precedente punto 3, nel caso in cui vengano ordinati pasti nel quale manchi il primo o il secondo piatto. Il ribasso di cui al precedente punto d), essendo un'eventualità, non incide sull'importo di aggiudicazione del presente appalto. Ai sensi dell'articolo 41 comma 14 del Codice i costi della manodopera indicati al punto 3 del presente disciplinare non sono ribassabili. Resta la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale o da sgravi contributivi che non comportano penalizzazioni per la manodopera. Poiché l'importo a base di gara è comprensivo dei costi della manodopera: - 1) nell'offrire il ribasso il concorrente tiene conto che i costi della manodopera NON sono ribassabili e pertanto l'importo offerto è considerato comprensivo dell'importo della manodopera; - 2) l'eventuale ribasso dei costi*

della manodopera si evince dall'importo indicato dal concorrente per la specifica voce sulla piattaforma SATER, e pertanto, in questo caso l'importo offerto è comprensivo dei costi della manodopera come dichiarati e giustificati ai sensi dell'art. 41, comma 14 del Codice. L'importo ribassato come indicato al punto 1) costituisce pertanto importo contrattuale comprensivo dei costi della manodopera, al netto dei soli costi della sicurezza. Il concorrente inserisce inoltre, nella forma di allegato all'offerta economica di SATER: - un documento, compilato direttamente dal concorrente, denominato "Costo della manodopera: dettaglio della sua determinazione e CCNL applicato", nel quale dovrà specificare il percorso posto in essere (risorse impiegate e costo delle medesime) per il calcolo del costo della manodopera, tenuto conto dei CCNL di riferimento, indicato al precedente par. 1. Qualora il concorrente intenda applicare un CCNL differente da quelli previsti, ai sensi dell'art. 11, comma 3 del Codice, dovrà indicare quello applicato, dichiarare che garantisce le stesse tutele di quelli previsti, nonché allegarne copia. - Allegato prezzi unitari (messo a disposizione su SATER), con l'indicazione dei prezzi unitari offerti, che non potranno essere superiori a quelli indicati nel presente disciplinare e presi a riferimento per la definizione dell'importo a base di gara (Tabella prezzi unitari di cui al punto 3 del presente disciplinare). I prezzi unitari offerti, moltiplicati per le quantità indicate nella succitata tabella, dovranno, nel totale degli importi sommati, coincidere con il totale al netto della percentuale di ribasso offerta. Sono inammissibili le offerte economiche che superino l'importo a base d'asta o che non siano formulate nel rispetto dei prezzi di riferimento indicati al punto 3 del presente disciplinare».

L'art. 2.1 del Disciplinare di gara, poi, prevede che «la documentazione di gara comprende: (...) d) Relazione tecnico-illustrativa (...)».

La Relazione tecnico-illustrativa, quindi, parte integrante della *lex specialis*, prevede a pag. 42, con riferimento all'offerta economica, che «1. servizio: per la formulazione dell'offerta, il concorrente dovrà indicare i prezzi unitari per pietanza/giornata alimentare, che verranno moltiplicati per le quantità indicate dalla stazione appaltante alla voce ANALISI DELLA DOMANDA e sommati; il punteggio (massimo 16) sarà calcolato in ragione del prezzo complessivamente offerto (risultante dalla somma degli importi totali parziali), pari o inferiore all'importo a base di

*gara, sulla base della formula di interpolazione non lineare con coefficiente alfa 0,3, con la precisazione che i prezzi unitari non potranno essere superiori a quelli indicati dall'Azienda e presi a riferimento per la definizione dell'importo a base di gara; 2. rimodulazione del pasto con riferimento al pranzo/cena, nel caso in cui vengano ordinati pasti nei quali manchi il primo o il secondo piatto relativamente ai servizi di cui alle lettere b) e d) della tabella riportata alla voce OGGETTO E IMPORTO: per la formulazione dell'offerta, il concorrente dovrà indicare il ribasso percentuale da applicare sui prezzi unitari offerti al precedente punto 1.; il punteggio (massimo 4) sarà calcolato in ragione del maggior ribasso offerto sulla base della formula di interpolazione non lineare con coefficiente alfa 0,3».*

Emerge quindi l'esatta indicazione da parte della *lex specialis* di gara delle modalità di calcolo dei punteggi da attribuire ai sensi dell'art. 17, lettere a) e d), del Disciplinare di gara.

Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso introduttivo del giudizio è infondato e deve essere rigettato.

Il ricorso per motivi aggiunti, proposto avverso gli stessi atti impugnati con il ricorso introduttivo, introduce due ulteriori motivi di censura.

VIII. *“Carenza della offerta progettuale sotto il profilo del monte ore lavorate offerto – Carenza di organico – Falsa applicazione articolo 18.1 del Disciplinare di gara sotto il profilo del punteggio di cui al sub-criterio A2 e al sub-criterio A3 – Eccesso di potere per carenza di istruttoria e sviamento di potere – Violazione della clausola sociale, dell'articolo 30 del Capitolato, degli articoli 9 e 24 del Disciplinare e dell'articolo 57, comma 1, D.lgs. 36/2023 – Dichiarazione fuorviante per quanto concerne il progetto di assorbimento dei lavoratori – Falsa applicazione articolo 16 del Disciplinare che censura con l'esclusione le offerte incomplete e parziali”.*

La ricorrente prospetta che l'offerta progettuale di Serenissima Ristorazione s.p.a. prevede un organico di personale, comprensivo di sostituti, pari a 60 unità, di cui 7 con funzione di coordinamento e controllo e 53 con funzioni operative. Espone che nell'organico operativo sarebbero compresi cuochi, aiuto cuochi, ASM e autisti, di cui 38 effettivi e 15 sostituti. Precisa che il

modello operativo proposto dalla controinteressata è il medesimo di quello di Cirfood s.c., ma che Serenissima Ristorazione s.p.a. avrebbe previsto un aumento del monte ore lavoro rispetto a quello proposto dall'operatore uscente.

In base a tali considerazioni, la ricorrente deduce *in primis* la violazione della c.d. clausola sociale, dal momento che Serenissima Ristorazione s.p.a. avrebbe mantenuto lo stesso organico dell'operatore uscente, ma con una implementazione dell'orario di lavoro; in secondo luogo, l'irrealizzabilità del modello organizzativo per carenza di organico. Ritiene che l'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa per carenza dell'offerta e chiede, in subordine, l'azzeramento del punteggio riferito ai sub-criteri "A2" e "A3" in ragione «dell'impossibilità ed irrealizzabilità dell'offerta progettuale». Lamenta, inoltre, che siffatta modalità organizzativa penalizzerebbe quella quota di personale che con l'operatore uscente aveva un contratto di lavoro *part-time*.

Con un ulteriore profilo di censura, la ricorrente deduce la carenza di organico nell'offerta dell'aggiudicataria per quanto di specifica attinenza alle figure addette alla cucina. Prospetta che Serenissima Ristorazione s.p.a. avrebbe previsto 21 figure nell'ambito dei «*Cuochi Referenti/ cuochi/ secondi cuochi*», di cui 16 addetti e 7 sostituti; e che, per assicurare il servizio di ristorazione, sarebbero previste 651 ore di lavoro settimanali. Lamenta, infine, che l'organico complessivo dei cuochi indicato dalla controinteressata non sarebbe in grado di garantire il servizio indicato nei *timing* di cui alle pagine 5 e 6 dell'offerta progettuale, dal momento che, a voler rispettare la clausola sociale, tutti i cuochi dovrebbero avere un contratto *part-time*; mentre sarebbe necessaria l'assunzione di due cuochi *full-time* e di un cuoco *part-time*.

Il motivo è infondato.

Osserva il Collegio che, nel caso di specie, non vi è alcuna violazione della c.d. clausola sociale, né risulta che il modello organizzativo proposto sia irrealizzabile per carenza di organico.

Nelle gare pubbliche, come è noto, la c.d. clausola sociale funge da strumento per favorire la continuità e la stabilità occupazionale dei lavoratori, ma nel contempo non può essere tale da comprimere le esigenze organizzative dell'impresa subentrante che ritenga di potere ragionevolmente svolgere il servizio utilizzando una diversa componente di lavoro rispetto al precedente gestore.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa la c.d. clausola sociale va formulata e intesa in maniera elastica e non rigida, rimettendo all'operatore economico concorrente finanche la valutazione in merito all'assorbimento dei lavoratori impiegati dal precedente aggiudicatario. L'obbligo di mantenimento dei livelli occupazionali del precedente appalto va temperato 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, al fine di realizzare economie di costi da valorizzare a fini competitivi nella procedura di affidamento dell'appalto (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 15 novembre 2023 n. 9790).

Premessa la *ratio* e i limiti della c.d. clausola sociale, nella fattispecie *de qua agitur* non risulta sussistente alcuna violazione della stessa, dal momento che Serenissima Ristorazione s.p.a. ha previsto un aumento delle ore di lavoro, e non una riduzione delle stesse con conseguente necessità di rimodulare l'impiego di personale.

In tale ottica, infatti, nel progetto di assorbimento del personale presentato in data 22 gennaio 2024 (cfr. documento n. 17 del deposito di ASP del 2 settembre 2024), l'aggiudicataria precisa che «*Serenissima Ristorazione S.p.A. si impegna a garantire la stabilità occupazionale secondo quanto previsto dall'art. 57 comma 1 del D. Lgs. 36/2023, dall'art 9 del disciplinare e dall'Art 30 del Capitolato speciale d'appalto attraverso l'utilizzo delle unità di personale già impiegate nell'appalto, indicate nella documentazione di gara. Verranno garantiti i trattamenti economici previsti dal CCNL per i dipendenti da aziende del settore turismo - comparto pubblici esercizi - ristorazione collettiva, in particolare secondo quanto indicato all'art 230 "Cambi di*

*gestione — garanzie retributive", comma 2, che prevede il riassorbimento del personale attuale con la relativa retribuzione, mantenuta come quota ad personam che verrà assorbita in occasione di futuri aumenti salariali collettivi, con modalità da definire tra le parti. Serenissima Ristorazione assumerà tutto il personale addetto, in quanto regolarmente iscritto da almeno sei mesi al LUL (Libro Unico del Lavoro), riferito all'unità produttiva interessata, con facoltà di esclusione del personale che svolge funzioni di direzione esecutiva, di coordinamento e controllo dell'impianto nonché dei lavoratori di concetto e/o degli specializzati provetti con responsabilità di coordinamento tecnico funzionale nei confronti dei lavoratori (art 226 comma 1 del CCNL turismo - comparto pubblici esercizi - ristorazione collettiva)», proponendo una tabella in cui sono indicate puntualmente tutte le figure professionali previste, con relativa qualifica, livello contrattuale e monte ore settimanale.*

Né può ritenersi che vi sia violazione della clausola sociale in ragione del fatto che, a parità di personale, sia stato previsto un aumento del monte ore di lavoro, preliminarmente in ragione della elasticità con cui deve essere interpretata la c.d. clausola sociale, tanto più ove, come nel caso di specie, l'operatore subentrante garantisca la continuità dei rapporti di lavoro.

In ogni caso, a giudizio del Collegio non risulta comprovato alcun aumento del monte ore *pro capite*.

In tal senso, infatti, risulta 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»*. La formula matematica utilizzata dall'Amministrazione resistente consente di ricavare che per soddisfare il monte ore proposto dall'aggiudicataria sono invero necessari poco più di 41 addetti; e che, avendo Serenissima Ristorazione s.p.a. previsto un organico complessivo di 60 addetti,

non risulta comprovato né l'aumento *pro capite* del monte ore di lavoro né, per l'effetto, la perdita del beneficio del contratto di lavoro *part-time* da parte del personale che ne usufruiva con l'operatore uscente.

Per le stesse considerazioni, è destituita di fondamento la censura inerente alla presunta irrealizzabilità dell'offerta della Serenissima Ristorazione s.p.a. per carenza di organico.

Sono, infine, prive di pregio le deduzioni relative all'insufficienza dell'organico complessivo dei cuochi.

L'art. 1 del Capitolato d'appalto prevede che «(...) *il servizio richiesto si intende comprensivo di manodopera e coordinamento tecnico specialistico del personale e di ogni altro fattore produttivo impiegato nella realizzazione del medesimo, attraverso l'assegnazione di: (...) un cuoco/a referente in ogni cucina (per i servizi descritti ai successivi punti A e B)*».

Nella Relazione tecnica dei servizi offerti, l'aggiudicataria propone per ogni cucina la figura del cuoco referente e per alcune cucine, in aggiunta, anche il secondo cuoco e l'aiuto cucina. In calce alla tabella di pagina 6 della citata Relazione tecnica è indicata anche la squadra sostituzioni, con la previsione di figure sostitutive del cuoco referente e dei cuochi.

Nelle giustificazioni relative all'offerta economica in sede di verifica di anomalia, Serenissima Ristorazione s.p.a., con riferimento alle «*unità di personale impiegato*», precisa 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*».

A differenza di quanto sostenuto dalla ricorrente, che, invocando un generico riferimento a 33.982 ore di lavoro annue per gli addetti alla cucina, deduce

l'impossibilità di Serenissima Ristorazione s.p.a. di garantire il servizio di ristorazione, nella tabella di cui alle pagine 6 e 7 della Relazione tecnica dei servizi offerti, con riferimento alle specifiche figure addette alla cucina, sono indicate le ore di lavoro sia giornaliere che settimanali, con un monte ore settimanale che, in alcuni casi, supera le 40 ore settimanali, potendo (e dovendo) essere coperto mediante il ricorso alle figure dei sostituti.

Orbene, 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.

Alla luce delle suesposte considerazioni, sono prive di pregio tutte le censure articolate con il primo motivo del ricorso per motivi aggiunti.

*IX. "Carenza della offerta progettuale sotto il profilo delle sostituzioni del personale e del monte ore lavorate offerto – Carenza di organico – Falsa applicazione dell'articolo 18.1 del Disciplinare sotto il profilo del punteggio di cui al sub criterio A3 – Eccesso di potere per carenza di istruttoria e sviamento di potere – Eccesso di potere per carenza istruttoria e sviamento di potere – Falsa applicazione dell'articolo 1 del Capitolato - Falsa applicazione dell'articolo 16 del Disciplinare che censura con l'esclusione le offerte incomplete e parziali?".*

Con l'ultimo motivo del ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente lamenta la non conformità dell'offerta di Serenissima Ristorazione s.p.a. a quanto prescritto dall'articolo 1 del Capitolato d'appalto, poiché non prevede nessuna figura sostitutiva per il Responsabile dell'Appalto.

Ne inferisce che l'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura di gara; in subordine, chiede l'azzeramento del punteggio attribuito per il sub-criterio di valutazione "A3".

ASP Reggio Emilia – Città delle Persone ha eccepito l'inammissibilità del motivo di ricorso, in quanto sarebbe relativo ad un requisito attinente alla fase esecutiva del contratto, venendo in rilievo la necessità del sostituto solo nell'ipotesi in cui «*si verifici l'assenza del Responsabile dell'appalto*».

Il Collegio ritiene di poter prescindere dall'eccezione di inammissibilità, attesa l'infondatezza nel merito del motivo di ricorso.

L'art. 1 del Capitolato d'appalto prevede che *«il servizio richiesto si intende comprensivo di manodopera e coordinamento tecnico specialistico del personale e di ogni altro fattore produttivo impiegato nella realizzazione del medesimo, attraverso l'assegnazione di: - un Responsabile dell'Appalto di capacità e professionalità direttiva adeguata alla commessa, con compiti di programmazione, coordinamento e controllo, a garanzia di una corretta e puntuale realizzazione dell'appalto nel suo complesso, munito di autonomia decisionale (in caso di sua temporanea assenza dovrà essere nominato un Responsabile sostitutivo) (...).»*.

Dalla portata testuale della previsione della *lex specialis* emerge che condizione necessaria ai fini della idoneità dell'offerta è l'individuazione di un Responsabile dell'appalto; e che solo nei casi di temporanea assenza del Responsabile dell'appalto *«dovrà essere nominato un Responsabile sostitutivo»*.

È evidente, quindi, come la nomina del Responsabile sostitutivo non sia assunta dal Capitolato d'appalto come elemento necessario dell'offerta tecnica, ma quale elemento solo eventuale per le ipotesi di assenza del titolare.

In disparte la non essenzialità, ai fini della validità dell'offerta, della nomina del Responsabile sostitutivo già nella fase della formulazione dell'offerta, dalla Relazione tecnica dei servizi offerti (cfr. pag. 5) emerge che l'aggiudicataria ha indicato nel proprio organigramma nell'*«attività di coordinamento dell'appalto»* sia il Responsabile del Servizio che il Responsabile del Contratto, figure entrambe di livello dirigenziale e, pertanto, perfettamente interscambiabili.

Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso introduttivo e l'atto per motivi aggiunti sono infondati e devono essere rigettati.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso

introduttivo e sull'atto per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di lite, liquidate in € 5.000,00 (cinquemila/00) a favore di ASP Reggio Emilia – Città delle Persone, € 5.000,00 (cinquemila/00) a favore di Serenissima Ristorazione s.p.a. e € 3.000,00 (tremila/00) a favore della Provincia di Reggio Emilia, oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Caterina Luperto, Referendario, Estensore

Paola Pozzani, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Caterina Luperto**

**IL PRESIDENTE**  
**Italo Caso**

**IL SEGRETARIO**