



## DELIBERA N. 670

29 Luglio 2020

### Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 presentata da ~~XXXXXXXXXX S.p.A.~~ – Procedura aperta del servizio di monitoraggio e verifica analitica del servizio di ristorazione presso le strutture educative e scolastiche di competenza di Roma Capitale - Importo a base di gara: euro 6.234.042,00 – Criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa - S.A.: Roma Capitale – Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici  
**PREC 111/2020/S**

### Riferimenti normativi

Art. 83, comma 2, d.lgs. n. 50/2016

### Parole chiave

Servizi analoghi

### Massime

#### **Fatturato specifico per servizi analoghi**

I servizi analoghi hanno una portata più ampia rispetto ai servizi identici, tuttavia nell'individuare i servizi analoghi è consentito alla stazione appaltante richiedere che lo svolgimento degli stessi sia avvenuto in settori affini a quello in cui ricade l'oggetto della gara, avuto riguardo alla specificità degli interessi perseguiti alla luce del capitolato speciale d'appalto.

Art. 83, d.lgs. n. 50/2016

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 29 luglio 2020

## DELIBERA

VISTA l'istanza prot. n. 40017 del 29/05/2020 con la quale la ~~XXXXXXXXXXXX~~ S.p.A. ha inoltrato una richiesta di parere concernente la procedura di gara aperta indetta con bando pubblicato in data 15/04/2020 per l'affidamento del servizio di monitoraggio e verifica analitica del servizio di ristorazione presso le strutture educative e scolastiche di competenza di Roma Capitale, contestando l'art. 7.2 del disciplinare di gara nella parte in cui richiede il fatturato specifico per servizi analoghi al settore oggetto della gara relativamente all'attività di monitoraggio di servizi di ristorazione collettiva "non commerciale";

VISTO l'art. 7.2 del disciplinare di gara nella parte in cui prescrive, ai fini della partecipazione alla procedura di gara, alla lettera d), il possesso di un «*Fatturato specifico medio annuo per servizi analoghi al settore oggetto della gara, in relazione a ciascun lotto, riferito agli ultimi tre esercizi finanziari disponibili (2016/2017/2018) non inferiore a (...) Per servizi analoghi al settore oggetto della gara si intende il monitoraggio dei servizi di ristorazione collettiva non commerciale erogati presso una, più o tutte le seguenti strutture: scuole di qualsiasi ordine e grado e/o strutture ospedaliere e/o mense aziendali e/o residenze per anziani*»;

VISTA la richiesta di ~~XXXXXXXXXXXX~~ ... del 15/05/2020 rivolta alla stazione appaltante con la quale la società domandava «se nei servizi analoghi al settore oggetto della gara siano compresi anche i servizi di monitoraggio e verifica analitica effettuati presso la ristorazione commerciale, la grande distribuzione, le aziende di produzione alimentare, le aziende agricole, i trader, ecc.», ritenendo sussistere il requisito di partecipazione sotto il profilo dei servizi analoghi «atteso che la formazione e la professionalità sia dei tecnici ispettori che degli analisti è analoga e che le procedure tecnico-operative di monitoraggio e di analisi rispetto alle matrici da analizzare (alimenti, tamponi, materie prime, ecc.) sono le medesime sia che si tratti di ristorazione collettiva non commerciale che dei servizi sopra indicati resi a qualunque altro destinatario»; ad avviso dell'istante «sussistono elementi di similitudine nella complessiva attività oggetto del bando» e «le prove accreditate ACCREDIA richieste dalla specifica tecnica risultano essere le medesime a prescindere dagli ambiti produttivi, in quanto riferite solo alle specifiche matrici da sottoporre ad analisi»;

VISTA la nota di riscontro del RUP prot. n. 15938 del 27/05/2020 che chiariva che «così come previsto al punto 7.2 del disciplinare di gara per servizi analoghi al settore oggetto della gara si intende "il monitoraggio dei servizi di ristorazione collettiva non commerciale erogati presso una, più o tutte le seguenti strutture: scuole di qualsiasi ordine e grado e/o strutture ospedaliere e/o mense aziendali e/o residenze per anziani" e pertanto non è possibile considerare analoghi i servizi di monitoraggio e verifica analitica effettuati presso la ristorazione commerciale, la grande distribuzione, le aziende di produzione alimentare, le aziende agricole, i trader»;

VISTA la comunicazione di avvio del procedimento prot. n. 41267 del 05/06/2020 indirizzata alle parti interessate;

VISTE le memorie e la documentazione trasmesse in atti;

VISTO l'art. 83, comma 2, d.lgs. n. 50/2016 ai sensi del quale i requisiti e criteri di selezione devono essere «attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione»;

CONSIDERATO che rientra nella discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice la possibilità di fissare requisiti di partecipazione ad una singola gara anche molto rigorosi e superiori a quelli previsti dalla legge, purché non siano discriminanti e abnormi rispetto alle regole proprie del settore e parametrati all'oggetto complessivo del contratto di appalto (Delibera n. 830 del 27/07/2017);



CONSIDERATO che, come evidenziato anche recentemente dal Consiglio di Stato, sez. IV, nella sentenza 11/05/2020, n. 2953, le previsioni dei bandi di gara richiedenti come requisito il pregresso svolgimento di servizi analoghi perseguono come finalità «il *contemperamento tra l'esigenza di selezionare un imprenditore qualificato ed il principio della massima partecipazione alle gare pubbliche, dal momento che la locuzione "servizi analoghi" non s'identifica con "servizi identici"*; al contempo, però, «*occorre ricercare elementi di similitudine tra i servizi presi in considerazione, che possono scaturire solo dal confronto tra le prestazioni oggetto dell'appalto da affidare e le prestazioni oggetto dei servizi indicati dai concorrenti al fine di dimostrare il possesso della capacità economico-finanziaria richiesta dal bando, vale a dire che, pur rilevando l'identità del settore imprenditoriale o professionale, il confronto va fatto in concreto tenendo conto del contenuto intrinseco delle prestazioni nonché della tipologia e dell'entità delle attività eventualmente coincidenti*» (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 23 agosto 2018 n.5040);

CONSIDERATO che, nel caso di specie, la stazione appaltante ha previsto espressamente nella legge di gara che fossero riconducibili nell'ambito dei servizi analoghi quelli svolti rispetto alla ristorazione collettiva non commerciale e che tale scelta è valutabile dall'Autorità per i profili di logicità, razionalità e ragionevolezza (Delibera n. 794 del 19/07/2017);

RITENUTO che sia conforme ai principi dettati dall'art. 83, comma 2, d.lgs. n. 50/2016 il ragionamento seguito dalla stazione appaltante, come rappresentato nella memoria prodotta in atti, posto alla base della scelta di escludere espressamente dai servizi analoghi quelli relativi al monitoraggio e verifica analitica nel settore della ristorazione commerciale, considerate le specificità del contratto in affidamento condizionato dalle specificità del servizio di refezione scolastica oggetto del monitoraggio, per i profili inerenti i luoghi oggetto di verifiche, gli interessi tutelati e gli obiettivi strategici perseguiti; in particolare, dopo avere richiamato le specifiche prestazioni in affidamento come descritte nel capitolato speciale d'appalto agli artt. 6, 7 e 17, la stazione appaltante ha evidenziato che «il servizio di monitoraggio e verifica effettuati presso la ristorazione commerciale, la grande distribuzione, le aziende di produzione alimentare, le aziende agricole, i trader non può essere tecnicamente assimilabile ai servizi oggetto dell'appalto dove, oltre ad una comprovata esperienza in ambito di attività di laboratorio, è richiesta anche una professionalità in ambito di monitoraggio del servizio e dunque attività ispettive peculiari presso luoghi con caratteristiche differenti rispetto ad altre realtà di ristorazione commerciale»; come rileva la stazione appaltante, i due ambiti, commerciale e non commerciale, differiscono radicalmente anche sotto il profilo degli obiettivi perseguiti visto che «la fase del monitoraggio del servizio, attraverso le ispezioni e verifiche in loco, ha una valenza strategica per Roma Capitale proprio ai fini del costante perseguimento dell'efficienza e qualità del servizio di ristorazione educativa e scolastica stante non solo la delicatezza dei soggetti a cui esso si rivolge, bambini di età compresa dai sei mesi ai tredici anni, ma anche alle inevitabili ricadute verso l'esterno come le verifiche svolte dalle Commissioni Mensa, i rapporti con le imprese di ristorazione, i rapporti e confronti con le famiglie e in generale con l'opinione pubblica»;

CONSIDERATO che il disciplinare di gara non limita la partecipazione ai soli operatori economici che comprovino il richiesto fatturato specifico per servizi identici, ma richiama anche altri settori della ristorazione collettiva non commerciale con specifiche esigenze di tutela dei fruitori del servizio, quali strutture ospedaliere, mense aziendali e residenze per anziani;

RITENUTO che il codice CPV identificativo della gara (719 – Servizi di laboratorio) così come le abilitazioni necessarie per le analisi di laboratorio sono elementi che, pur comuni nell'attività di monitoraggio e verifica dei servizi di ristorazione collettiva, non esauriscono l'oggetto del contratto in affidamento che ha un contenuto più ampio, come dimostra il capitolato speciale d'appalto (in particolare, l'art. 6), non limitandosi a riportare tra le prestazioni quelle concernenti le analisi di laboratorio, ma includendo anche numerose prestazioni di monitoraggio relative allo specifico servizio da verificare sotto il profilo della organizzazione, degli impianti e attrezzature, delle procedure e delle attività supplementari previste, trattandosi di un monitoraggio sul servizio di refezione erogato in maniera continuativa nei confronti di una specifica e sensibile categoria di fruitori (alunni di istituti scolastici) e secondo una specifica strategia dell'amministrazione aggiudicatrice;

RITENUTO, pertanto, che siano infondate le censure rappresentate nella richiesta di parere e che l'art. 7.2. del disciplinare di gara sia conforme ai principi espressi dalla normativa di settore;

Sulla base delle considerazioni sopra riportate,

il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che l'art. 7.2 del disciplinare di gara sia conforme alla normativa di settore nella parte in cui esclude dai servizi analoghi le attività di monitoraggio e verifica svolte nell'ambito della ristorazione commerciale.

Il Presidente f.f.

*Francesco Merloni*

 FRANCESCO MERLONI  
ANAC  
04.08.2020 11:45:29  
UTC

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data

Per il Segretario verbalizzante Maria Esposito

Rosetta Greco

 ROSETTA  
GRECO  
04.08.2020  
12:44:17  
UTC