

OGGETTO: STAZIONE UNICA APPALTANTE DELLA PROVINCIA DI PIACENZA P/C DEL COMUNE DI CASTEL SAN GIOVANNI (PC) – PROCEDURA TELEMATICA APERTA SOPRASOGGLIA COMUNITARIA AI SENSI DELL’ART. 60 DEL D.LGS. N. 50/2016 PER L’AFFIDAMENTO DELL’APPALTO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA DEL COMUNE DI CASTEL SAN GIOVANNI – PERIODO DAL 01/09/2021 AL 30/08/2024. CIG: 882776454E.

VERBALE DELLA SEDUTA RISERVATA SVOLTA DAL RUP CON IL SUPPORTO DELLA COMMISSIONE GIUDICATRICE PER LA VALUTAZIONE DELLE ULTERIORI SPIEGAZIONI INVIATE AI SENSI DELL’ART. 97 DEL D.LGS. 50/2016 DALL’OPERATORE PRIMO CLASSIFICATO, LA CUI OFFERTA È STATA SOTTOPOSTA A VERIFICA DI CONGRUITA’ AI SENSI DEL COMMA 6 ULTIMA PARTE DEL PREDETTO ARTICOLO.

In data 30/08/2021, alle ore 12:00, la RUP della procedura in oggetto, Silvia Castagna, con il supporto della Commissione giudicatrice nella seguente composizione:

- **Enrico Tinelli**, Responsabile del Settore “Servizi alla Persona” del Comune di Rottofreno (PC), con competenza sulla mensa scolastica di tale Comune, **Presidente**;
- **Dott. Paolo Cassi**, Responsabile del Settore “Affari Generali ed Istituzionali – Servizi alla Persona”, con competenza sulla mensa scolastica di tale Comune, del Comune di Borgonovo Val Tidone (PC), **Commissario**;
- **Antonella Croci**, Responsabile dell’Area 1 “Servizi Istituzionali e al Cittadino” del Comune di Alta Val Tidone (PC), con competenza sulla mensa scolastica di tale Comune, **Commissario**;
- **Rosa Fava**, Istruttore Amministrativo assegnato alla P.O. “Stazione Unica Appaltante” della Provincia di Piacenza, la quale non prendere parte alle valutazioni ma svolge le funzioni di **segretario verbalizzante**;

procede alla valutazione delle ulteriori spiegazioni inviate dalla società **ELIOR RISTORAZIONE S.P.A.**, prima classificata nella graduatoria della gara in oggetto, sottoposta a verifica di congruità ai sensi dell’art. 97, comma 6 ultima parte del D.Lgs. 50/2016.

La RUP e i membri della Commissione Giudicatrice sono collegati telematicamente tramite *Teams* dalla sede comunale di rispettiva appartenenza; il segretario verbalizzante si trova presso la sede della Provincia di Piacenza (Piacenza, Corso Garibaldi n. 50).

*

La RUP dapprima dà atto che:

- all’esito della seduta del 26/08/2021 si sono richiesti ad ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. i chiarimenti indicati nel verbale di tale seduta (richiesta inviata tramite SATER in data 26/08/2021, registro di sistema SATER PI279059-21);
- il termine per la trasmissione delle spiegazioni tramite il portale SATER era fissato alle ore 11:00 del 30/08/2021;
- la società ha inviato la risposta ai chiarimenti richiesti in data 30/08/2021 alle ore 10:18:18 (registro di sistema SATER PI280692-21).

Dalla lettura della risposta fornita da ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. emerge quanto segue:

- la società procede ad una rideterminazione dei costi del personale, in diminuzione rispetto a quanto indicato nella tabella dei costi del personale contenuta nell'offerta economica presentata in sede di gara, richiamata espressamente nelle proprie giustificazioni del 18/08/2021.

Nel dettaglio, ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. dichiara quanto segue: *"... in fase di offerta abbiamo erroneamente calcolato, sovrastimandoli, i costi del Personale. L'errore è stato generato dall'aver considerato un numero di settimane di servizio superiore al reale, per la parte di servizio relativa alla Scuola Primaria. Avendo successivamente ricalcolato i costi del Personale, come da successiva tabella, si genera un risparmio di costo ampiamente sufficiente a coprire tutti i costi di appalto, inclusi quelli da voi richiamati (detersivi e disinfettanti, materiale monouso, spese di trasporto, etc)".* La società produce dunque la seguente tabella di *"ricalcolo costi del Personale"*:

Tabella: ricalcolo costi del Personale

lavoratori stimati	livello retributivo	mansioni contrattuali	ore settimanali	settimane effettive	ore annue di formazione	ore annuo totali	costo orario da tab. minist. (euro/ora)	costo annuo (euro)
1	3	DIRETTORE	15,00	44	21	681,00	21,71	14.784,51
1	4	Dietista	15,00	44	25	685,00	20,45	14.008,25
1	4	cuoco sett/giugno	40,00	38	29	1.549,00	20,45	31.677,05
1	6S	ASM T.PESARO	20,00	34	25	705,00	18,44	13.000,20
1	6S	ASM T.PESARO	10,00	34	25	365,00	18,44	6.730,60
1	6S	ASM T.PESARO	20,00	34	25	705,00	18,44	13.000,20
1	6	ASM T.PESARO	10,00	34	25	365,00	18,18	6.635,70
1	6	ASM T.PESARO	15,00	34	25	535,00	18,18	9.726,30
1	6	ASM T.PESARO	15,00	34	25	535,00	18,18	9.726,30
1	6	ASM T.PESARO	15,00	34	25	535,00	18,18	9.726,30
1	6	ASM T.PESARO	12,50	34	25	450,00	18,18	8.181,00
1	6	ASM MATERNA	17,50	38	25	690,00	18,18	12.544,20
1	5	aiuti cuoco sett/giugno	35,00	38	25	1.355,00	19,21	26.029,55
1	6	Comis Cucina MATERNA	17,50	3	25	77,50	18,18	1.408,95
1	6	Comis Cucina MATERNA	27,50	38	25	1.070,00	18,18	19.452,60
1	6s	asm MATERNA	17,50	38	25	690,00	18,44	12.723,60
1	6	ASM migliona	10,00	38	25	405,00	18,18	7.362,90
1	5	Aiuto Cuoco Diete Mig.	20,00	34	25	705,00	19,21	13.543,05
1	6	asm Ref. TinaPes.	10,00	34	25	365,00	18,18	6.635,70
1	6	Asm Ref. Materna	10,00	38	25	405,00	18,18	7.362,90
1	4	cuoca luglio	22,50	6		135,00	20,45	2.760,75
1	5	aiuto cuoca luglio	12,50	6		75,00	19,21	1.440,75
1	6	Asm migliona (NIDO)	5,00	34	25	195,00	18,18	3.545,10
totale complessivo annuo (euro/anno)								252.006,46
totale dichiarato inizialmente (euro/anno)								264.365,46
minori costi di manodopera (euro/anno)								12.359,00

- la società precisa inoltre, in riferimento ai costi di formazione del personale, che – a fronte di un costo di formazione del Personale di cui alla tabella precedente corrispondente a ca. € 9.818 – l'adesione al fondo "Fonte" da parte di ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. consente il rimborso di quota parte della formazione. Sicché, *"aziendalmente si è stabilito di non imputare ai singoli appalti il 30% del costo specifico in quanto finanziato da Fondo FORTE, in questo caso 2.945 €/ANNO che vanno ad assommarsi al risparmio di costo evidenziato in tabella"*;
- il concorrente ha poi indicato i costi riferiti a quanto richiesto ad esito della seduta di RUP e Commissione giudicatrice del 26/08/2021, come di seguito indicato:
 - ✓ ammontare per detersivi e disinfettanti: € 2.021/anno;
 - ✓ ammontare per materiale monouso: € 5.029/anno;

- ✓ spese di trasporto: € 3.000/anno. Rispetto a questa voce la società ha specificato che “... *il costo di trasporto delle derrate presso i luoghi di esecuzione dell'appalto è incluso nei costi delle derrate medesime, in quanto è a carico dei fornitori delle derrate stesse. Il costo del mezzo offerto per la veicolazione in loco dei pasti è pari a 3.000 €/ANNO*”;
 - ✓ minor ricavo per i pasti gratuiti offerti in sede di offerta tecnica: € 1.819,36/anno;
 - ✓ costo indagine di gradimento: € 200/anno;
 - ✓ costo del formatore per la formazione in “aula” del personale: € 300/anno. Al riguardo, ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. ha specificato che “*le ore del formatore di aula complessivamente corrispondono a circa 33 ore; aziendalmente la formazione avviene formando personale di più appalti contemporaneamente, pertanto convenzionalmente viene attribuito al singolo appalto il 30% dei costi del formatore. Nello specifico caso equivale a circa 300 €/ANNO*”;
 - ✓ ha confermato i costi già indicati per gli “Speed Check” e per le analisi da parte di ChemService s.r.l.;
 - ✓ spese legate all’assicurazione e alla garanzia definitiva: € 300/anno;
- la società concorrente ha dunque fornito il riepilogo generale di seguito riportato, confermando il medesimo utile indicato nelle prime giustificazioni del 18/08/2021:

Riepilogo generale:	
minori costi rispetto a quanto inizialmente dichiarato	euro/anno
minori costi di manodopera	12.359,00
minori costi di formazione (fondo FORTE)	2.945,00
minori costi complessivamente	15.304,00
dettaglio costi	euro/anno
detersivi e disinfettanti	2.021,00
materiale monouso	5.029,00
spese di trasporto	3.000,00
minor ricavi per pasti gratuiti	1.819,36
elaborazione analisi customer satisfaction	200,00
costo del formatore	300,00
spese di assicurazione e garanzia definitiva	300,00
dettaglio costi	12.669,36
ulteriore importo a disposizione per eventuali imprevisti	2.634,64

*** § ***

Preso atto delle giustificazioni fornite da ELIOR RISTORAZIONE S.P.A., il RUP – con il supporto della Commissione – ritiene opportuno ripercorrere (seppur brevemente, in quanto ampiamente oggetto dei verbali del 23/08/2021 e del 26/08/2021) l’iter del sub-procedimento di verifica di congruità attivato nei confronti della società (1.), per poi soffermarsi sulle valutazioni in merito alle giustificazioni prodotte dalla società medesima (2.) e trarre le doverose conclusioni (3.).

1. L’iter del sub-procedimento di verifica di congruità attivato nei confronti di ELIOR RISTORAZIONE S.P.A.

Ad esito delle valutazioni condotte dalla Commissione giudicatrice, ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. risultava prima classificata, con un punteggio tecnico attribuito dalla Commissione (a fronte dell’offerta tecnica presentata in sede di gara) di 67,76 punti su un massimo di 85 punti e un punteggio economico di 15 punti su un massimo di 15 punti, a fronte del maggiore ribasso percentuale offerto: 32%.

In considerazione di tale considerevole ribasso percentuale (32% a fronte di una media di ribasso percentuale del 19,83%¹) pure in considerazione della peculiarità ed importanza del presente servizio (erogazione di alimenti a bambini in età scolare), l'offerta di ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. è stata sottoposta a verifica di congruità ai sensi dell'art. 97, comma 6, ultima parte del D.Lgs. 50/2016.

Tramite la piattaforma del SATER, si sottoponevano n. 3 richieste di chiarimenti ad ELIOR RISTORAZIONE S.P.A., a cui tale società rispondeva. Il tutto riassunto come di seguito:

- 1° richiesta di chiarimenti inviata in data **06/08/2021** ~ 1° giustificazioni di ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. inviate in data **18/08/2021** ~ riunione del RUP con il supporto della Commissione giudicatrice svoltasi il **23/08/2021**;
- 2° richiesta di chiarimenti inviata in data **24/08/2021** ~ 2° giustificazioni di ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. inviate in data **25/08/2021** ~ riunione del RUP con il supporto della Commissione giudicatrice svoltasi il **26/08/2021**;
- 3° richiesta di chiarimenti inviata in data **26/08/2021** ~ 3° giustificazioni di ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. inviate in data **30/08/2021** ~ riunione del RUP con il supporto della Commissione giudicatrice svoltasi il **30/08/2021**.

2. Valutazione in merito alle giustificazioni prodotte da ELIOR RISTORAZIONE S.P.A.

2.1. Come emerge dalle 1° giustificazioni di ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. (e indicato nel verbale della seduta del 23/08/2021), la società ha espressamente indicato la scomposizione dei costi e dell'utile di impresa come di seguito (trattasi di tabella estrapolata da pag. 3 delle 1° giustificazioni):

Valori relativo ad 1 anno di servizio:

COMPONENTE DI COSTO	Scuola Infanzia e Primaria	Asilo Nido	Tot (euro)	PERCENTUALE
Derrate	103.000,00	21.000,00	124.000,00	30,2%
Personale	259.273,46	5.092,00	264.365,46	64,3%
Oneri sicurezza aziendali	3.047,00	377,00	3.424,00	0,8%
Materiali di gestione e spese generali	8.227,74	500,00	8.727,74	3,6%
COSTI complessivi	379.750,20	26.767,00	406.517,20	98,9%
Utile d'impresa	1.169,80	3.153,00	4.322,80	1,1%
Valore offerto complessivo	380.920,00	29.920,00	410.840,00	100%

E' dunque evidente l'utile indicato dalla società (€ 4.322,80/anno) a fronte delle componenti di costo precisate dalla medesima società: € 124.000,00/anno per le "Derrate", € 264.365,36 per il "Personale", € 3.424,00 per "Oneri sicurezza aziendali" e € 8.727,74 per "Materiali di gestione e spese generali". Quanto alla voce "Personale" si rileva che, tanto l'importo indicato (€ 264.365,36) quanto la tabella dei costi del personale riportata nelle 1° giustificazioni (**figura A**), coincidono esattamente con quanto già indicato dalla società nella propria offerta economica presentata in sede di gara (**figura B**):

figura A (estrapolazione dalle 1° giustificazioni):

Lavoratori stimati	Livello Retributivo	Mansioni contrattuali	Numero Ore settimanali Stimati	Costo Orario (conforme tabella min. Dicembre2021)	Totale costo manodopera ogni anno scolastico
1	3	DIRETTORE	15,00	21,71	12.504,96
1	4	Dietista	15,00	20,45	11.861,00

¹ Questi i ribassi offerti dai concorrenti: ELIOR = 32%; COMPASS GROUP = 20,60%; DUSSMANN = 21%; SERENISSIMA RISTORAZIONE = 15%; CIRFOOD = 14,98%; GEMOS = 12,25%; SLEM = 23%. Media dei ribassi = 19,83%.

1	4	cuoco sett/giugno	40,00	20,45	31.677,05
1	6S	ASM	20,00	18,44	14.106,60
1	6S	ASM	10,00	18,44	7.283,80
1	6S	ASM	20,00	18,44	14.106,60
1	6	ASM	10,00	18,18	7.181,10
1	6	ASM	15,00	18,18	10.544,40
1	6	ASM	15,00	18,18	10.544,40
1	6	ASM	15,00	18,18	10.544,40
1	6	ASM	12,50	18,18	8.862,75
1	6	ASM	17,50	18,18	12.226,05
1	5	aiuti cuoco sett/giugno	35,00	19,21	25.357,20
1	6	Comis Cucina	17,50	18,18	12.226,05
1	6	Comis Cucina	27,50	18,18	18.952,65
1	6s	asm	17,50	18,44	12.400,90
1	6	ASM migliona	10,00	18,18	7.181,10
1	5	Aiuto Cuoco Diete Mig.	20,00	19,21	14.695,65
1	6	asm Ref. TinaPes.	10,00	18,18	7.181,10
1	6	Asm Ref. Materna	10,00	18,18	7.181,10
1	4	cuoca luglio	22,50	20,45	2.760,75
1	5	aiuto cuoca luglio	12,50	19,21	1.440,75
1	6	Asm migliona	5,00	18,18	3.545,10
Totale complessivo costo manodopera per anno scolastico					264.365,46

figura B (estrapolazione dall'offerta economica presentata in sede di gara):

Lavoratori stimati	Livello Retributivo	Mansioni contrattuali	Numero Ore settimanali Stimate	Costo Orario (conforme tabella min. Dicembre2021)	Totale costo manodopera ogni anno scolastico
1	3	DIRETTORE	15,00	21,71	12.504,96
1	4	Dietista	15,00	20,45	11.861,00
1	4	cuoco sett/giugno*	40,00	20,45	31.677,05
1	6S	ASM	20,00	18,44	14.106,60
1	6S	ASM	10,00	18,44	7.283,80
1	6S	ASM	20,00	18,44	14.106,60
1	6	ASM	10,00	18,18	7.181,10
1	6	ASM	15,00	18,18	10.544,40
1	6	ASM	15,00	18,18	10.544,40
1	6	ASM	15,00	18,18	10.544,40
1	6	ASM	12,50	18,18	8.862,75
1	6	ASM	17,50	18,18	12.226,05
1	5	aiuti cuoco sett/giugno**	35,00	19,21	25.357,20
1	6	Comis Cucina	17,50	18,18	12.226,05
1	6	Comis Cucina	27,50	18,18	18.952,65
1	6s	asm	17,50	18,44	12.400,90
1	6	ASM migliona	10,00	18,18	7.181,10
1	5	Aiuto Cuoco Diete Mig.	20,00	19,21	14.695,65
1	6	asm Ref. TinaPes.	10,00	18,18	7.181,10
1	6	Asm Ref. Materna	10,00	18,18	7.181,10
1	4	cuoca luglio*	22,50	20,45	2.760,75
1	5	aiuto cuoca luglio**	12,50	19,21	1.440,75
1	6	Asm migliona	5,00	18,18	3.545,10
Totale complessivo costo manodopera per anno scolastico					264.365,46

2.2. A fronte di giustificazioni (le 1° giustificazioni) estremamente generiche e lacunose, le quali non facevano neppure menzione (ad esempio) delle miglione offerte nell'ambito dell'offerta tecnica presentata in sede di gara, e di una voce "Materiali di gestione e spese generali" (in cui rientra tutto ciò che non è ricompreso nelle derrate, nei costi del personale e negli oneri della sicurezza) che appariva fin da subito estremamente esigua (appena € 8.727,74/anno dichiarati dalla società) tenuto conto della

consistenza del presente appalto, si sottoponevano ulteriori richieste di chiarimenti ad ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. (per il contenuto di tali richieste si rinvia al verbale della seduta del 23/08/2021).

Nelle 2° giustificazioni del 25/08/2021, la società rispondeva a quanto richiesto, indicando costi (per analisi chimiche, erogatori di acqua, "speed check", bilancia e fotocamera digitale, pasti gratuiti, erogazione dei laboratori didattici, rimborso spese di pubblicazione e di registrazione del contratto, costi di manutenzione e ammortamento di un nuovo frigorifero) pari a € 8.655,50/anno.

Considerato che tutte tali voci di costo vanno ad incidere, secondo quanto dichiarato dalla stessa ELIOR RISTORAZIONE S.P.A., sulla voce "*Materiali di gestione e spese generali*" (la quale, come sopra ricordato, è stata valorizzata dalla società nella misura di € 8.727,74/anno all'interno delle 1° giustificazioni), rimanevano a disposizione **€ 72,74/anno** (= 8.727,74 – 8.655,50).

Con tale somma (con tutta evidenza assolutamente irrisoria) la società deve però far fronte ad altri costi (sicuramente ricompresi nell'appalto), quali detersivi e disinfettanti per le pulizie, materiali monouso, costi di trasporto, minore entrate legate ai n. 3 pasti giornalieri offerti in sede di offerta tecnica, etc. Il tutto come ampiamente indicato nel verbale 26/08/2021.

Risultava pertanto doveroso richiedere contezza ad ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. dell'incidenza di tali costi e di come intendesse farvi fronte, ammonendo la società del fatto che – secondo granitica giurisprudenza – non è legittimo ridurre completamente a zero gli utili legati allo svolgimento di un appalto pubblico (o indicare perdite di gestione), essendo ciò sanzionato con l'esclusione per insostenibilità dell'offerta presentata.

2.3. Nelle 3° giustificazioni 30/08/2021, ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. ha valorizzato le voci costo indicate nel verbale del 26/08/2021 per un corrispondente importo di € 12.669,36/anno (come ampiamente rappresentato alle pagine 2 e 3 del presente verbale).

E' da subito evidente che se la società non avesse variato i dati economici da essa stessa dichiarati nelle 1° giustificazioni del 18/08/2021, l'appalto risulterebbe in perdita, a fronte di € 72,74/anno ancora "liberi" all'interno della voce "*Materiali di gestione e spese generali*" e di € 4.322,80/anno quale utile indicato dalla medesima società.

Ben consapevole di ciò (e nulla eccependo in merito alle voci di costo di cui è stata chiesta esplicitazione e dei € 72,74/anno rimanenti a disposizione), ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. ha modificato il costo del personale indicato nell'offerta economica presentata in sede di gara (cfr. precedente **figura B**) e ribadito, dalla stessa concorrente, nelle 1° giustificazioni (cfr. precedente **figura A**).

La tabella del costo del personale, così come modificata da ELIOR RISTORAZIONE S.P.A., nelle 3° giustificazioni presentate è la seguente (**figura C**):

figura C (estrapolazione dalle 3° giustificazioni):

Tabella: ricalcolo costi del Personale

lavoratori stimati	livello retributivo	mansioni contrattuali	ore settimanali	settimane effettive	ore annue di formazione	ore annuo totali	costo orario da tab. minist. (euro/ora)	costo annuo (euro)
1	3	DIRETTORE	15,00	44	21	681,00	21,71	14.784,51
1	4	Dietista	15,00	44	25	685,00	20,45	14.008,25
1	4	cuoco sett/giugno	40,00	38	29	1.549,00	20,45	31.677,05
1	6S	ASM T.PESARO	20,00	34	25	705,00	18,44	13.000,20
1	6S	ASM T.PESARO	10,00	34	25	365,00	18,44	6.730,80
1	6S	ASM T.PESARO	20,00	34	25	705,00	18,44	13.000,20
1	6	ASM T.PESARO	10,00	34	25	365,00	18,18	6.635,70
1	6	ASM T.PESARO	15,00	34	25	535,00	18,18	9.726,30
1	6	ASM T.PESARO	15,00	34	25	535,00	18,18	9.726,30
1	6	ASM T.PESARO	12,50	34	25	450,00	18,18	8.181,00
1	6	ASM MATERNA	17,50	38	25	690,00	18,18	12.544,20
1	5	aiuti cuoco sett/giugno	35,00	38	25	1.355,00	19,21	26.029,55
1	6	Comis Cucina MATERNA	17,50	3	25	77,50	18,18	1.408,95
1	6	Comis Cucina MATERNA	27,50	38	25	1.070,00	18,18	19.452,60
1	6s	asm MATERNA	17,50	38	25	690,00	18,44	12.723,80
1	6	ASM miglitoria	10,00	38	25	405,00	18,18	7.362,90
1	5	Aiuto Cuoco Diete Mig.	20,00	34	25	705,00	19,21	13.543,05
1	6	asm Ref. TinaPes.	10,00	34	25	365,00	18,18	6.635,70
1	6	Asm Ref. Materna	10,00	38	25	405,00	18,18	7.362,90
1	4	cuoca luglio	22,50	6		135,00	20,45	2.760,75
1	5	aiuto cuoca luglio	12,50	6		75,00	19,21	1.440,75
1	6	Asm miglitoria (NIDO)	5,00	34	25	195,00	18,18	3.545,10
							totale complessivo annuo (euro/anno)	252.006,46
							totale dichiarato inizialmente (euro/anno)	264.365,46
							minori costi di manodopera (euro/anno)	12.359,00

Tale riduzione del costo del personale viene giustificata dalla società come segue: “... in fase di offerta abbiamo erroneamente calcolato, sovrastimandoli, i costi del Personale. L’errore è stato generato dall’aver considerato un numero di settimane di servizio superiore al reale, per la parte di servizio relativa alla Scuola Primaria. Avendo successivamente ricalcolato i costi del Personale, come da successiva tabella, si genera un risparmio di costo ampiamente sufficiente a coprire tutti i costi di appalto, inclusi quelli da voi richiamati (detersivi e disinfettanti, materiale monouso, spese di trasporto, etc)” (cit. pagina 1 delle 3° giustificazioni).

A fronte di tale **riduzione del costo del personale**, il quale passa da € 264.365,46/anno a € 252.006,46/anno, la società rappresenta una riduzione dei costi (di € 12.359,00/anno, sommati ai minori costi di formazione grazie al fondo “Fonte” summenzionato che consente un risparmio di € 2.945,00/anno) che permette di far stare in equilibrio l’appalto.

2.4. Come accennato, tale riduzione del costo del lavoro sarebbe generata da un errata valutazione (in sovrastima, in sede di offerta economica e nelle 1° giustificazioni) del numero di settimane di lavoro nell’ambito della scuola primaria: ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. adduce il fatto che “L’errore è stato generato dall’aver considerato un numero di settimane di servizio superiore al reale, per la parte di servizio relativa alla Scuola Primaria”.

Confrontando la **figura A** (peraltro coincidente con la figura B) con la **figura C**, si evince – per quanto qui rileva – una riduzione delle voci di costo degli operatori evidenziati in **viola** e dell’operatore evidenziato in **giallo** all’interno della figura C.

Quanto agli operatori evidenziati in **viola**, la riduzione del costo del lavoro è essenzialmente legata alla riduzione a n. 34 settimane di impegno per anno scolastico. La RUP, a tal riguardo, precisa che effettivamente la gestione del servizio nella scuola primaria si estende per indicative n. 34 settimane all’anno.

Tuttavia, in relazione all’operatore evidenziato in **giallo** (trattasi del “Comis Cucina” impiegato a 17,50 h/settimana) valgono considerazioni differenti. E così:

- è proprio in riferimento a tale operatore che ELIOR RISTORAZIONE S.P.A., nelle 3° giustificazioni, ha effettuato la riduzione più consistente del costo del lavoro annuale, il quale passa da € 12.226,05/anno (cfr. riga evidenziata in giallo nella **figura A** corrispondente univocamente proprio al “Comis Cucina” impiegato a 17,50 h/settimana²) a € 1.408,95/anno (cfr. riga evidenziata in giallo nella **figura C**). Ciò è legato al passaggio da un impiego su tutto l’anno scolastico (come risultante da un banalissimo calcolo matematico sulla base dei dati indicati dalla società nella figura A: $[12.226,05 \div (17,50 * 18,18)] = 38,43$ settimane) ad un **impiego per sole n. 3 settimane all’anno**, come indicato nella figura C;
- ne è conseguita, dunque, una riduzione di costo legata a tale operatore pari a € 10.817,55/anno.

Emergono tuttavia evidenti una serie di incongruenze e di errori di fatto che rendono assolutamente indeterminata l’offerta presentata da ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. e illegittima la riduzione operata nelle 3° giustificazioni:

- in prima battuta, la società aveva motivato l’errore materiale nella quale sarebbe incorsa facendo riferimento, espressamente, ad una sovrastima del “... numero di settimane di servizio... per la parte di servizio relativa alla Scuola Primaria”. Orbene, la riduzione in esame è applicata su un operatore che, già dal nome indicato nella figura C “Comis Cucina **MATERNA**”, lavora all’interno scuola dell’infanzia e non nella scuola primaria. Di talché la motivazione adottata da ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. è con immediata evidenza errata;
- in secondo luogo, la riduzione operata dalla società concorrente è stata effettuata su un operatore che lavora tutto l’anno scolastico, non limitandosi la sua attività a sole n. 3 settimane. Ciò risulta lampante e non può essere smentito in alcun modo, per le seguenti molteplici ragioni:

- ✓ nell’offerta tecnica presentata in sede di gara l’organigramma del personale era oggetto di specifica e separata valutazione (cfr. sub-criterio di valutazione 1.1. indicato a pagina 34 del Disciplinare di gara).

Proprio alle pagine 1 e 2 della propria offerta tecnica, ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. aveva pertanto indicato il personale impiegato, tra cui figura anche il “Commis di cucina 2” (senza dubbio alcuno coincidente con l’operatore evidenziato in giallo nelle figure A e B, essendo l’unico “comis” di cucina impiegato a 17,5 h/settimana).

E’ evidente l’impiego di tale operatore per tutto l’anno scolastico. Infatti: **(i)** la stessa ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. ha esplicitamente indicato che “Nelle tabelle a seguire si rappresenta l’organico complessivo che Elio intende impiegare per il vostro servizio con indicazione di Qualifiche, livello contrattuale, Monte ore settimanale e Mansioni, durante il periodo scolastico... l’organizzazione di seguito illustrata è relativa al servizio che sarà attuato al termine dell’emergenza epidemiologica”; **(ii)** non vi è riferimento alcuno, nell’offerta tecnica, al fatto che il concorrente intendesse impiegare tale operatore per sole n. 3 settimane all’anno; **(iii)** dalla lettura dell’offerta tecnica è evidente come una delle mansioni (fondamentale) di tale operatore non viene eseguita da nessun altro lavoratore, pur dovendo essere svolta durante tutto l’anno per garantire la regolare esecuzione del servizio (trattasi del trasporto dei pasti per la scuola dell’infanzia³) e non

² Nessun’altro operatore viene individuato quale “Comis Cucina” impiegato a 17,50 h/settimana.

³ L’aggiudicatario è infatti tenuto a quanto segue, per tutto l’anno scolastico: “I pasti da veicolare presso le sezioni di scuola materna N. Sauro dovranno essere trasportati nel rispetto della vigente normativa, con idonei automezzi e con contenitori adeguati” (art. 3 a pag. 7 del Capitolato).

La mansione del trasporto pasti per la scuola dell’infanzia non è ricompresa nelle mansioni di nessun altro operatore, neppure in quelle del “Commis di cucina 2” deputato, per espressa indicazione di ELIOR RISTORAZIONE S.P.A., al solo “preparazione e trasporto frutta scuola infanzia” (ovvero al trasporto della frutta per lo spuntino di metà mattina che deve essere erogato ai bambini dell’infanzia).

Figura D (estrapolazione dall’offerta tecnica presentata in sede di gara):

per sole n. 3 settimane; **(iv)** le ore settimanali di servizio complessive indicate da ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. sono pari a 327,50/settimana e, per raggiungere tale somma, devono essere comprese anche le 17,50/settimana del “Commis di cucina 2”; **(v)** ulteriore conferma dei punti (ii) e (iii) emerge con limpidezza anche dai diagrammi di Grant riportati a pagina 2 dell’offerta tecnica, da cui è evidente come il “Commis di cucina 2” sia impiegato contemporaneamente agli altri lavoratori e come solo tale figura sia deputata all’attività n. 18 (corrispondente appunto al “Trasporto pasti infanzia”):

figura E (estrapolazione dall’offerta tecnica presentata in sede di gara):

ORGANIGRAMMA CENTRO COTTURA E REFETTORIO TINA PESARO				Lunedì - Venerdì																			
Qualifica	Liv.	ore/ giorno	ore/ sett	8,00	9,00	10,00	11,00	12,00	13,00	14,00	15,00	16,00	7,30	8,30	9,30	10,30	11,30	12,30	13,30	14,30	15,30	16,30	
				Aiuto Cuoca 1	5*	7,00	35,00	1	3	3	3	3	3	3	9	7	8	7	8	8	14	16	
Cucina	4*	6,50	32,50	2	3	3	3	3	3	3	9		3	7	8	10					15	15	
ASM 1	6* S	4,00	20,00							14	14	7	8	7	8	14	14						
ASM 2	6*	3,00	15,00									7	8	13	8	8	14						
ASM 3	6*	3,00	15,00									7	8	13	8	8	14						
ASM 4	6* S	2,00	10,00									8	13	8	8								
ASM 5	6* S	4,00	20,00				3	3	7	8	13	8	8	8	14								
ASM 6	6*	3,00	15,00									8	13	8	8	14	14						
ASM 7	6*	2,50	12,50									14	13	8	14	14							
ASM 8	6* S	1,00	5,00									14	14										
Commis di cucina 1	6*	3,00	15,00			11	12	3	3	14	14												
Commis di cucina 2	6*	1,00	5,00							9	18												
ASM 9	6*	1,00	5,00							3	14												
ASM 10	6*	2,00	10,00									8	7	8	8								
ASM 11 (figura di nuovo inserimento)	6*	1,00	5,00			17	17																
ASM 13 (figura di nuovo inserimento)	6*	2,00	10,00									14	14										
ASM 14 (figura di nuovo inserimento)	6*	1,00	5,00									14	14										
Aiuto Cuoca 2 (figura di nuovo inserimento)	5*	4,00	20,00									4	5	5	5	5	5	9	6				
TOTALE		51,00	255,00																				

ORGANIGRAMMA REFETTORIO SCUOLA INFANZIA N.SAURO				Lunedì - Venerdì																			
Qualifica	Liv.	ore/ giorno	ore/ sett	8,00	9,00	10,00	11,00	12,00	13,00	14,00	15,00	16,00	7,30	8,30	9,30	10,30	11,30	12,30	13,30	14,30	15,30	16,30	
				Cucina	4*	0,50	2,50							15									
ASM 8	6* S	2,50	12,50							8	8	14	14	16									
Commis di cucina 1	6*	2,50	12,50							8	8	14	14	16									
Commis di cucina 2	6*	2,50	12,50							7	8	8	14	14									
ASM 9	6*	2,50	12,50							7	8	8	14	14									
ASM 11 (figura di nuovo inserimento)	6*	1,00	5,00			17	17																
ASM 12 (figura di nuovo inserimento)	6*	2,00	10,00																	14	14	14	14
TOTALE		13,50	67,50																				

LEGENDA	
1	Ricevimento e stoccaggio derrate
2	Selezione e prelievo derrate
3	Preparazione pasti
4	Controllo e prelievo derrate per diete speciali
5	Produzione diete speciali
6	Confezionamento e controllo finale diete speciali
7	Allestimento tavoli refettorio
8	Distribuzione pasti
9	Confezionamento pasti infanzia
10	Pausa
11	Preparazione frutta infanzia
12	Trasporto frutta infanzia
13	Pulizia e sanificazione locali tra 1° e 2° turno
14	Lavaggio/ Pulizie/ Sanificazione
15	Coordinamento/ Ordini/ HACCP
16	Preparazione merende pomeriggio infanzia
17	Rilevazione presenze giornaliere
18	Trasporto pasti infanzia

In riferimento a questo specifico punto gli stessi membri della Commissione giudicatrice,

1	Commis di cucina 1	6°	5,5	27,5	9,00-14,30	5	Preparazione e trasporto frutta scuola infanzia; aiuto preparazione pasti; lavaggio/ pulizie/ sanificazione c/o scuola Primaria; distribuzione pasti presso scuola infanzia; sbarazzo, pulizia e sanificazione refettorio infanzia; preparazione merende pomeriggio infanzia
1	Commis di cucina 2	6°	3,5	17,5	11,00-14,30	5	Confezionamento e trasporto pasti per scuola infanzia; allestimento tavoli e distribuzione pasti presso scuola infanzia; sbarazzo, pulizia e sanificazione refettorio infanzia

in modo unanime, dichiarano che – nella fase di valutazione dell’offerta tecnica di ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. – il “Commis di cucina 2” era stato valutato come impiegato per tutto l’anno scolastico (ne poteva essere diversamente in base a quanto indicato dalla società). Peraltro, la Commissione aggiunge che, proprio in riferimento al sub-criterio di valutazione 1.1., ad ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. era stato assegnato il maggior punteggio rispetto agli altri concorrenti, a fronte (secondo le modalità di attribuzione del punteggio fissata dal Disciplinare di gara) del consistente numero di ore settimanali indicate e – al contempo – del numero di risorse impiegate e della coerente valorizzazione dei compiti di ciascun operatore rispetto alle prestazioni richieste dal presente appalto. La riduzione dell’impiego del “Commis di cucina 2” a sole n. 3 settimane all’anno di fatto determinerebbe una riduzione delle ore di servizio offerte, del numero di personale impiegato e – ciò che è ancora più grave – non consentirebbe di avere certezza in merito a chi svolge la prestazione (richiesta dal Capitolato) di trasporto dei pasti alla scuola dell’infanzia. Tali elementi avrebbero certamente condotto la Commissione giudicatrice a valutare diversamente il sub-criterio di valutazione 1.1., attribuendo sicuramente ad ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. un punteggio notevolmente inferiore (se non addirittura pari a 0 punti, stante la mancata previsione di una prestazione richiesta obbligatoriamente (e non solo come eventuale) dal Capitolato ed indispensabile per garantire il servizio pranzo presso l’infanzia); da ciò ne sarebbe conseguita una rimodulazione complessiva della graduatoria ed ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. non risulterebbe certamente più prima classificata stante i ridottissimi distacchi di punteggio fra i primi tre classificati.

La Commissione precisa però di rimanere ferma nella valutazione tecnica condotta e nel punteggio attribuito, essendo indubbio che, nella propria offerta tecnica, ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. intendesse impiegare il “Commis di cucina 2” per tutto l’anno scolastico;

- ✓ del resto, coerentemente, all’interno dell’offerta economica e delle 1° giustificazioni (cfr. figure A e B) presentate dalla stessa società l’impiego “Comis Cucina 2” era per tutto l’anno (come visto, per 38,43 settimane);
- la riduzione a n. 3 settimane è, per le ragioni sopra esposte, una palese (ed illegittima) modifica dell’offerta tecnica presentata in sede di gara, operata da ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. (del resto, operata solo da ultimo, nelle 3° giustificazioni) quando era evidente alla società che la gestione del presente appalto generava costi (ammessi e quantificati dalla medesima società nelle 2° e 3° giustificazioni) palesemente insostenibili a fronte dell’elevato ribasso offerto in gara.

Per “far quadrare i conti” ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. ha dovuto ridurre i costi del personale inizialmente indicati, in parte correggendo il numero di settimane di servizio presso la scuola primaria ma, per la parte assolutamente più rilevante, riducendo l’impiego del “Comis Cucina 2” (inizialmente coerentemente indicato in € 12.226,05/anno, cfr. figure A e B). Senza tuttavia tale (illegittima) riduzione l’**appalto è insostenibile economicamente, essendo in perdita:**

figura F (estrapolazione dalle 3° giustificazioni):

Riepilogo generale:

minori costi rispetto a quanto inizialmente dichiarato	euro/anno
minori costi di manodopera	12.359,00
minori costi di formazione (fondo FORTE)	2.945,00
minori costi complessivamente	15.304,00
dettaglio costi	euro/anno
detersivi e disinfettanti	2.021,00
materiale monouso	5.029,00
spese di trasporto	3.000,00
minor ricavi per pasti gratuiti	1.819,36
elaborazione analisi customer satisfaction	200,00
costo del formatore	300,00
spese di assicurazione e garanzia definitiva	300,00
dettaglio costi	12.669,36
ulteriore importo a disposizione per eventuali imprevisti	2.634,64

I minori costi della manodopera annuali (anche ammettendo, aderendo a certa parte della giurisprudenza amministrativa, che una riduzione del costo del lavoro indicato in offerta economica sia ammissibile, a fronte della rideterminazione delle settimane lavorate da parte del personale impiegato sulla scuola primaria) sarebbero i seguenti, anziché € 12.359,00:

$$€ 12.359,00 - (€ 12.226,05 - € 1.408,95) = € 1.541,90/\text{anno}$$

dove:

€ 12.359,00 = minori costi di manodopera annuali indicati da ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. nelle 3° giustificazioni;

€ 12.226,05 = costo annuale del Comis Cucina 2 indicato da ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. nell'offerta economica e nelle 1° giustificazioni;

€ 1.408,95 = costo annuale del Comis Cucina 2 indicato da ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. nelle 3° giustificazioni.

Tale somma non è palesemente sufficiente (anche laddove sommata ai minori costi di formazione connessi al fondo "Fonte", pari a € 2.945/anno, e all'utile dichiarato nelle 1° giustificazioni, pari a € 4.322,80/anno) a sostenere i costi indicati nella **figura F** (€ 12.669,36).

Peraltro e in ogni caso, si rappresenta come la riduzione dell'impiego del Comis Cucina 2 a n. 3 settimane all'anno vada in violazione di quanto offerto in sede tecnica e sia, pertanto, già di per sé solo illegittima per modifica postuma dell'offerta.

3. Conclusioni – l'obbligata esclusione di ELIOR RISTORAZIONE S.P.A.

3.1. Ricostruito quanto sopra, appare utile richiamare gli insegnamenti della giurisprudenza amministrativa. E così:

- se riallocazioni delle voci di costo in fase di giustificazioni sono – a determinate condizioni – ammesse (con compensazioni fra sovrastime e sottostime), la giurisprudenza amministrativa ha a più riprese ribadito *"... l'ammissibilità della modifica delle giustificazioni delle singole voci di costo, non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o di diritto, ma anche al fine di porre rimedio ad originari e comprovati errori di calcolo, sempre che resti ferma l'entità originaria dell'offerta economica nel rispetto del principio di immodificabilità, che presiede la logica della par condicio tra i competitori..."*, con il limite del *"divieto di una radicale modificazione della composizione dell'offerta che ne alteri l'equilibrio economico, allocando diversamente voci di costo nella sola fase delle giustificazioni..."* affinché *"... l'offerta non sia sostanzialmente modificata o stravolta nei suoi elementi essenziali, fra i quali rientra anche la voce relativa al costo del lavoro per il personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto"* (ex multis, Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 487/2021).

Sempre recentemente, il Consiglio di Stato ha rammentato che *"... è vietata... nella fase di controllo dell'anomalia una radicale, indiscriminata e arbitraria modificazione postuma della"*

composizione dell'offerta, che ne alteri l'equilibrio economico, allocando diversamente voci di costo tramite le giustificazioni fornite, con il solo limite del saldo complessivo: ciò si porrebbe in contrasto con le **esigenze conoscitive, da parte della stazione appaltante, della struttura dei costi dell'offerta stessa e finirebbe per snaturare completamente la funzione e i caratteri del subprocedimento di anomalia, trasformando inammissibilmente le giustificazioni, che, nella disciplina legislativa di riferimento, servono a chiarire le ragioni della serietà e della congruità dell'offerta economica...** oltre ad una evidente lesione delle **esigenze di stabilità ed affidabilità dell'offerta**, anche una violazione della par condicio fra i concorrenti...". Di talché, "... in sede di giustificazioni **non possono essere apoditticamente rimodulate le voci di costo senza alcuna motivazione**, al solo scopo di 'far quadrare i conti' ossia di assicurarsi che il prezzo complessivo offerto resti immutato e si superino le contestazioni sollevate dalla stazione appaltante su alcune voci costo" (Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 1001/2021).

Ebbene, ne risulta come riallocazioni delle voci di costi siano consentite senza tuttavia snaturare l'offerta presentata in sede di gara e previa apposita **motivazione da parte del concorrente** che procede a tale operazione.

Orbene, come ampiamente rappresentato al paragrafo **2.**, nelle 3° giustificazioni ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. ha proceduto a ridurre il costo del personale impiegato nel servizio già dichiarato nell'offerta economica e ribadito nelle 1° giustificazioni.

Anche in disparte la valutazione in merito all'ammissibilità di tale operazione che è andata ad incidere su un elemento essenziale dell'offerta (quale il costo del lavoro), è evidente **come la giustificazione addotta dalla società (i.e. sovrastima iniziale del "... numero delle settimane di servizio superiore al reale, per la parte di servizio relativa alla Scuola Primaria")** risulti errata e di "mero stile", in quanto non può essere posta a fondamento della riduzione (operata da ELIOR RISTORAZIONE S.P.A.) delle settimane di lavoro del "Commis Cucina MATERNA" 2, impiegato nella scuola dell'infanzia e non nella primaria;

- inoltre, anche ammettendo la legittimità della riduzione del numero di settimane di servizio nella scuola primaria (a n. 34 settimane come indicato nelle 3° giustificazioni), ciò che risulta indiscutibile è **la violazione, da parte della concorrente, di quanto offerto all'interno della propria offerta tecnica, stante l'impiego per sole n. 3 settimane all'anno di un operatore che (come visto al paragrafo 2.4.) era stato palesemente offerto per tutto l'anno scolastico.**

Ne deve discendere l'esclusione di ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. dalla presente procedura di gara. Tale caso è stato affrontato a più riprese della giurisprudenza amministrativa.

Il TAR Parma (competente territorialmente per la Provincia di Piacenza) ha dichiarato l'illegittimità delle giustificazioni prodotte da un concorrente nell'ambito della verifica di congruità in cui il concorrente indicava un ammontare di ore per un lavoratore non coincidente con l'impiego di tale lavoratore su tutto l'anno di servizio, nonostante – in sede di offerta tecnica – la società concorrente avesse indicato il lavoratore nel quadro organico: "Dall'esame dei documenti di gara, il Collegio osserva che quanto dedotto da parte ricorrente sul punto è pienamente fondato, atteso che la tabella di p. 3 dell'offerta tecnica di Dussmann, in cui l'odierna controinteressata ha riportato "le frequenze con le quali il Responsabile Unico Operativo si recherà fisicamente presso le sedi indicate, e i tempi di permanenza", conduce, con un semplice calcolo, alla cifra di 1.439,40 ore offerte da Dussmann per il predetto Responsabile, mentre per lo stesso, nell'offerta economica, viene riportato il dato di 1090 ore, ossia un dato inferiore a quanto offerto da Dussmann in relazione e valutato dalla Commissione. **Né risulta fondata, sul punto, la difesa di parte resistente, secondo cui "v'è da dire che la ricorrente nei suoi calcoli pare dare per scontato che il Responsabile operativo sarebbe presente in servizio per tutte le settimane dell'anno: ciò che però l'aggiudicataria non ha mai dichiarato", atteso che tale assunto risulta smentito dal chiaro tenore dell'offerta e dal fatto che il servizio di pulizie di che trattasi**

deve essere svolto per tutto l'anno, senza possibili sospensioni, e, pertanto, necessita, sempre per tale periodo, anche della figura del Responsabile operativo, peraltro offerto da Dussmann senza alcuna limitazione temporale. L'odierna controinteressata non ha specificato, difatti, alcun limite temporale per la presenza del Responsabile operativo e, dunque, per le ragioni logiche sopra esposte, non se ne può che trarre la conclusione che tale presenza è stata offerta per tutta la durata del contratto senza alcuna sospensione, per determinati periodi, della relativa prestazione... (TAR Emilia Romagna – Parma, Sez. Unica, sent. n. 87/2021).

Ebbene, proprio come nel caso affrontato da tale recente sentenza, ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. (come visto al paragrafo **2.4.**) non aveva mai indicato – in offerta tecnica – che il “Comis Cucina” 2 fosse offerto per sole n. 3 settimane (anzi, tutt'al contrario), come anche dimostrato dal fatto che parte delle mansioni svolte da tale operatore (i.e. trasporto pasti per scuola infanzia, da svolgersi su tutto l'anno scolastico) non erano indicate a carico di in nessun'altro operatore.

Né ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. potrebbe giustificarsi *a posteriori* (cosa che comunque non ha fatto) sostenendo che intendeva far eseguire l'attività di trasporto pasti per scuola infanzia ad un altro lavoratore dell'appalto, in quanto: **(i)** ciò non è indicato da nessun parte; **(ii)** come ricordato, la Commissione giudicatrice ha condotto la propria valutazione (sulla base di quanto previsto nel sub-criterio di valutazione tecnica 1.1.) anche considerando il numero di personale impiegato e la ripartizione delle attività richieste dal presente appalto; **(iii)** violerebbe quanto offerto all'interno della propria offerta tecnica, ponendosi in aperto contrasto con i basilari principi di immodificabilità dell'offerta presentata in gara, di *par condicio* dei concorrenti e di determinatezza delle offerte.

Lo stesso Consiglio di Stato, nell'ambito di una gara di ristorazione scolastica, aveva censurato un concorrente, il quale – nella fase della verifica di congruità – aveva ridotto il costo del personale inizialmente indicato eliminando alcune figure tuttavia inserite in sede di offerta tecnica: “... aveva prodotto tre diverse giustificazioni... ogni volta modificando illegittimamente il contenuto dell'offerta e rimodulando una pluralità di voci di costo”. Per quanto di interesse, “nelle giustificazioni prodotte in gara Sodexo aveva dichiarato che il costo del personale operativo era pari nel complesso ad € 550.170,00, per l'impiego delle 37 figure previste in offerta tecnica, tra cui sei persone addette al coordinamento; nelle giustificazioni rese il 7 agosto 2019 (a seguito del remand giudiziale) aveva dichiarato che i sei addetti al coordinamento non dovevano essere conteggiati (non trattandosi di personale operativo stabilmente dedicato al servizio, bensì di “figure di staff a disposizione delle amministrazioni a fronte di loro specifiche richieste, nonché condivise tra più appalti”), quantificando il costo del personale operativo nella minor somma di € 526.518,44, per effetto della decurtazione delle ore di assenteismo del personale; successivamente quantificava pro quota il costo sostenuto per i sei addetti al coordinamento in € 21.379, 28, aggiungendo che tale costo era già ricompreso in quello complessivo della manodopera. **Non può dubitarsi che le successive giustificazioni non trovano riscontro nell'offerta tecnica originariamente presentata, nella quale Sodexo aveva dichiarato che le “persone che si occuperanno del servizio complessivo saranno 37 tutti i giorni”, ricomprendendovi espressamente i sei addetti al coordinamento (salvo poi asserire nelle giustificazioni che non si tratta di personale stabilmente dedicato al servizio, bensì di figure di staff a disposizione delle amministrazioni a fronte di loro specifiche richieste comunque condivise tra più appalti): avendo l'aggiudicataria inserito nella propria offerta tecnica tali figure tra i soggetti operativi impiegati stabilmente nel servizio, la retribuzione dei medesimi doveva essere imputata pro quota all'appalto per cui è causa, a ciò conseguendo che al costo del personale operativo stimato andava sommato anche quello ulteriore per i sei addetti, con conseguente azzeramento dell'utile dichiarato**” (Cons. Stato, sent. n. 1001/2021, cit.).

E ancora, sempre il TAR Parma ha ribadito – nell'ambito di un appalto di ristorazione scolastica

che vedeva coinvolta proprio ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. quale aggiudicataria (rispetto a cui il TAR ha annullato l'aggiudicazione) – come quanto indicato in offerta tecnica debba poi trovare una rispondenza nella verifica di congruità, senza possibilità di modificazione: *“In relazione al sub criterio “Monte ore settimanale”, l’aggiudicataria, come emerge dalla tabella “Organico impiegato per il vostro servizio” riportata al punto 2.1 (pag. 2) dell’offerta, offriva un totale di 205 ore (40 ore giornaliere)... Che la specifica voce di offerta riferita al Dietista e al Tecnologo Alimentare (quanto a numero di ore) non presenti margini di ambiguità, è confermato al successivo punto 2.2 “Presenza di una figura del dietista” dell’offerta dell’aggiudicataria ove si precisa che “a maggior garanzia della qualità del servizio Elior metterà a disposizione del vostro Comune una DIETISTA ed una TECNOLOGA ALIMENTARE entrambe con esperienza pluriennale maturata nel campo della ristorazione scolastica. Queste figure saranno presenti presso il Vostro appalto per un totale di 40 ore settimanali”. In sede di giustificazioni fornite in esito ad una prima richiesta del 19 luglio 2018, l’aggiudicataria specificava, nella tabella “Voci di costo”, 3 costi del personale, rispettivamente per 8, 3 e 9 ore/giorno, per un totale di 20 ore giornaliere e non 40 come indicato nella Tabella di cui al punto 2.1 dell’offerta. In sede di ulteriori giustificazioni, rese in esito ad una seconda richiesta della Stazione appaltante del 10 agosto 2018, l’aggiudicataria riportava nuovamente la tabella (già descritta) contenuta nelle prime giustificazioni specificando ulteriormente che “per la corretta interpretazione dell’articolo 2.1 del progetto tecnico [tabella costituente parte dell’offerta tecnica presentata in gara e già sopra commentata] nel merito del costo del personale derivabile dall’organizzazione giornaliera tipo bisogna operare il seguente calcolo...”... Emerge all’evidenza [afferma il TAR] che il monte ore settimanale giustificato non corrisponde a quello indicato al capo 2.1 dell’offerta in 40 ore non essendo presente nessuna menzione delle figure professionali Delivery coordinator di 2° livello offerto per 4 ore giornaliere, del dietista di 3° livello per 8 ore giornaliere e del Tecnologo alimentare di 3° livello per 8 ore giornaliere... In ogni caso, **qualora volesse ammettersi l’impiego di dette figure professionali per il monte ore indicato, l’offerta dell’aggiudicataria sarebbe in perdita**, come dedotto con il terzo motivo di ricorso con il quale la ricorrente rileva la **violazione dell’art. 97 del Codice e la carenza dell’istruttoria svolta evidenziando come Elior, in sede di giustificazioni, avesse omissso di giustificare i costi riferiti alle figure professionali del Dietista per 40 ore settimanali, del Delivery coordinator per 20 ore settimanali e del tecnologo alimentare per 40 ore. La ricorrente allega che anche quando detta omissione integrasse una mera dimenticanza (e quindi non una modifica dell’offerta) Elior sarebbe dovuta incorrere nell’esclusione dalla gara poiché l’offerta, considerando detti costi, sarebbe incapiente e, quindi, in perdita. La censura trova conferma...**” (TAR Emilia Romagna – Parma, Sezione Unica, sent. n. 17/2019).*

Ancora una volta, il principio affermato è che il personale offerto in sede di offerta tecnica deve essere valorizzato fra le voci di costo, senza possibilità – in sede di giustificazioni di congruità – di ridurre l’impiego di personale rispetto a quanto indicato in offerta tecnica al solo fine di “far quadrare i conti”;

- la continua rimodulazione delle voci di costo, peraltro, da parte di un concorrente può essere sintomatica – già di per sé – di un *modus operandi* volto a “far quadrare i conti” per cercare di dimostrare, con ogni mezzo, di avere un utile nella gestione di un appalto.

Il Consiglio di Stato, di fatti, di fronte alla produzione – da parte di un concorrente di tre diverse giustificazioni modificanti, ogni volta, il contenuto dell’offerta e rimodulanti voci di costo – ha affermato il seguente principio: *“l’aggiudicataria... aveva provveduto in sede di verifica di anomalia ad una riqualificazione delle voci di costo, inammissibilmente modificando l’offerta, che risultava perciò insostenibile nel suo complesso, oltre che indeterminata...”, “... lo stesso RUP aveva rilevato una certa imprecisione nello sviluppo dell’apporto partecipativo al subprocedimento da parte di Sodexo Italia s.p.a., dando luogo a incongruenze che costituivano*

indici di contraddittorietà della valutazione di congruità” (Cons. Stato, sent. n. 1001/2021, cit.).

Ciò, del resto, altro non è che il precipitato del principio di certezza di quanto offerto e di immodificabilità dell’offerta presentata in gara, senza i quali non ha senso nemmeno parlare di procedure ad evidenza pubblica.

E questo è proprio il caso di specie.

3.2. In conclusione, come sopra ampiamente illustrato, la rimodulazione delle voci di costo ha illegittimamente inciso sull’offerta tecnica presentata da ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. in sede di gara.

In disparte la rideterminazione delle settimane di lavoro presso la scuola primaria, venendo al “Comis Cucina” 2, così come il Consiglio di Stato aveva affermato che “... o il numero degli addetti al servizio è di 37, ed allora il costo del personale aumenta azzerando l’utile, o è di 31 ed in questo caso ne risultano modificate le modalità di organizzazione del servizio; dal che anche la sussistenza di profili di indeterminatezza dell’offerta dell’aggiudicataria” (Cons. Stato, sent. n. 1001/2021, cit.), del pari – nel caso in esame – o il “Comis Cucina” 2 è impiegato per tutto l’anno scolastico e allora la gestione del presente appalto è in perdita o il “Comis Cucina” 2 è impiegato per sole n. 3 settimane all’anno ed in tal caso ELIOR RISTORAZIONE S.P.A. ha indiscutibilmente variato l’offerta tecnica presentata in sede di gara.

Si ritiene dunque che **il concorrente “ELIOR RISTORAZIONE S.P.A.” debba essere escluso dalla presente procedura di gara**, non avendo superato la verifica di congruità attivata nei suoi confronti, per insostenibilità economica e non congruità dell’offerta presentata in sede di gara non essendo riuscita la società a dimostrare la sostenibilità della propria gestione (a fronte del considerevole ribasso percentuale offerto, 32% contro una media dei ribassi del 19,83%), e comunque per indeterminatezza della medesima offerta.

Si ritiene, infatti, che non sussistano le benché minime condizioni per poter ragionevolmente e con serietà addivenire all’aggiudicazione a favore di “ELIOR RISTORAZIONE S.P.A.”, in quanto siffatta aggiudicazione si porrebbe in aperta violazione – per le ragioni ampiamente illustrate – di qualsivoglia minimo principio su cui è fondato il D.Lgs. 50/2016 (sostenibilità economica e congruità dell’offerta; serietà e determinatezza dell’offerta; immodificabilità dell’offerta presentata in sede di gara sulla base della quale è stata condotta la valutazione della Commissione giudicatrice; stabilità e affidabilità dell’offerta; *par condicio* fra i concorrenti; funzione del sub-procedimento di verifica di congruità, volto a veder chiarita la serietà e congruità dell’offerta presentata e non a consentire al concorrente di modificare quanto offerto per “far quadrare i conti”).

Appare utile richiamare infine l’insegnamento giurisprudenziale secondo cui “*Il contraddittorio procedimentale ex articolo 97 del D.lgs. 50/2016 non può estendersi ad libitum e, soprattutto, come chiarito dalla giurisprudenza, la stazione appaltante non è obbligata, ricevuti i chiarimenti richiesti, a far precedere l’esclusione per incongruità dell’offerta da un relativo preavviso all’interessato...*” (Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 3472/2021).

Si dà atto che, a fronte della presente esclusione, si dovrà procedere allo scorrimento della graduatoria di gara al fine di poter aggiudicare il presente appalto.

La RUP dichiara chiusa la seduta alle ore 14:38.

Letto, confermato e sottoscritto

Castel San Giovanni - Rottofreno – Borgonovo Val Tidone – Nibbiano – Piacenza, 30/08/2021

LA RUP

Silvia Castagna

LA COMMISSIONE DI GARA

IL PRESIDENTE
(Enrico Tinelli)

IL COMMISSARIO
(Paolo Cassi)

IL COMMISSARIO
(Antonella Croci)

Il Segretario verbalizzante, Rosa Fava

Nativo digitale del verbale cartaceo, firmato dai membri della Commissione Giudicatrice e dal segretario verbalizzante, depositato agli atti.