

**APPALTO PER IL SERVIZIO DI  
RISTORAZIONE  
*COOK & CHILL***

**AZIENDA ULSS N. 16  
A.O. DI PADOVA**

**Settembre 2007**

## INDICE

1	PREMESSA.....	1
2	FATTO.....	5
3	CRITICITÀ EVIDENZIATE NEGLI ESPOSTI.....	11
4	PROCEDURA AD EVIDENZA PUBBLICA.....	15
	4.1 SISTEMA COOK & CHILL.....	15
	4.2 STUDIO DI FATTIBILITÀ.....	17
	4.3 IMPORTO DI GARA.....	21
	4.4 TERMINE PER L'AVVIO DEL SERVIZIO.....	26
	4.5 VALUTAZIONE DELL'OFFERTA TECNICA.....	27
	4.6 VALUTAZIONE DELL'OFFERTA ECONOMICA – ECCESSIVA ONEROSITÀ.....	29
5	TRATTATIVA PRIVATA.....	32
	5.1 CONSIDERAZIONI SULLA SCELTA DI PROCEDERE A TRATTATIVA PRIVATA.....	32
	5.2 OGGETTO DELLA DELEGA.....	36
	5.3 NEGOZIAZIONE TRAMITE STRUTTURA AZIENDALE.....	37
	5.4 NUOVA OFFERTA ECONOMICA.....	39
	5.5 ANALISI DEI PREZZI.....	41
	5.6 ANALISI DEI COSTI RELATIVI AGLI INVESTIMENTI.....	45
6	PROROGHE E RINNOVO.....	61
	6.1 PROFILI GIURIDICI.....	62
	6.2 RINEGOZIAZIONE PREZZI.....	67
7	QUADRO ECONOMICO DI SINTESI: ANDAMENTO DEI COSTI RELATIVAMENTE AL PERIODO 2005-2009.....	71
8	CONCLUSIONI.....	77
9	ALLEGATI.....	90

## **1**     **PREMESSA**

Il Presidente della Regione del Veneto, con nota a firma del Capo di Gabinetto della Presidenza prot. n. 1302 del 24 aprile 2007 (doc. n. 1), e il Presidente della Quinta Commissione Consiliare, con nota prot. n. 05305 del 4 maggio 2007 (doc. n. 2), incaricavano la Direzione Attività Ispettiva e Vigilanza Settore Socio Sanitario di effettuare una verifica ispettiva straordinaria avente ad oggetto la gara mediante licitazione privata indetta dall'AULSS 16 di Padova, quale ente capofila di un'iniziativa congiunta con l'Azienda Ospedaliera di Padova, per l'affidamento del servizio di ristorazione degenti e mensa con il sistema refrigerato (c.d. *Cook & Chill*).

Anzitutto giova ricordare che alla nota del Capo di Gabinetto era allegata copia di denuncia della CGIL di Padova del 13 aprile 2007 (doc. n. 3) con la quale venivano evidenziati diversi aspetti di presunta criticità della gara in parola. Analogamente, la nota del Presidente della Quinta Commissione era corredata dalla copia di un'ulteriore denuncia da parte di un anonimo dipendente dell'Azienda Ospedaliera di Padova (doc. n. 4), che segnalava molteplici elementi di presunta anomalia della stessa procedura di gara.

Al fine di corrispondere al mandato ricevuto dalla Presidenza e dalla Quinta Commissione Consiliare, la scrivente Direzione, in data 26 giugno 2007, incontrava, presso la sede amministrativa dell'AULSS 16 di Padova, la Dirigente responsabile del Dipartimento Interaziendale Acquisizione Gestione Beni e Servizi, acquisendo, nell'occasione, diversi documenti riguardanti gli argomenti oggetto di segnalazione. Seguiva in data 29 giugno 2007, presso la sede della scrivente Direzione, un ulteriore incontro con il personale della medesima Struttura, al fine approfondire taluni aspetti economici della gara in parola.

Facendo seguito alle suddette visite ispettive, la Direzione Ispettiva, con nota prot. n. 373454 del 2 luglio 2007 (doc. n. 5), richiedeva all'AULSS 16 la trasmissione dei seguenti documenti:

- 1) bando di gara, capitolato speciale, provvedimento di aggiudicazione e atti di proroga del contratto originariamente stipulato per il servizio di ristorazione attualmente fornito (legame caldo-freddo);
- 2) studio di fattibilità per la realizzazione del servizio di ristorazione con metodo refrigerato c.d. Cook & Chill, compresi eventuali indagini sui prezzi;
- 3) bando di gara pubblicato sulla GURI e sulla GUCE per la fornitura del servizio di ristorazione con metodo refrigerato c.d. Cook & Chill;
- 4) delibera n. 241 del 21 marzo 2003 dell'AULSS 16;
- 5) delibera n. 173 del 14 aprile 2003 dell'AULSS 16;
- 6) delibera n. 684 del 21 ottobre 2003 dell'A.O. di Padova;
- 7) delibera n. 1073 del 17 dicembre 2003 dell'AULSS 16;
- 8) delibera n. 311 del 20 aprile 2005 dell'AULSS 16;
- 9) procura del Direttore Generale dell'Azienda Ospedaliera dell'11 agosto 2004;
- 10) protocollo d'intesa e relativi atti conseguenti (comprese eventuali adesioni) delle altre AULSS interessate all' "estensione" dell'appalto;
- 11) delibera del Comune di Padova relativa al servizio sperimentale di mensa scolastica;
- 12) offerte della Serenissima Ristorazione S.p.A. presentate per il servizio di ristorazione ad altre AULSS quali quelle di Padova, di Genova, di Trieste, di Trento, di Ferrara e di Venezia (come risulta dalla Deliberazione n. 766/2006);

- 13) nota di risposta del Dipartimento Interaziendale di area tecnica di valutazione degli elementi dell'offerta della Serenissima Ristorazione S.p.A. (punti da 11 a 20);
- 14) contratto stipulato con Serenissima Ristorazione S.p.A. per la fornitura del servizio di ristorazione con metodo Cook & Chill;
- 15) richiesta di chiarimenti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture circa la gara di cui all'oggetto;
- 16) risposta all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici elaborata da codesta AULSS;
- 17) bando, provvedimento di aggiudicazione e contratto dell'appalto promosso dall'AULSS 9 di Treviso per il servizio di ristorazione a legume caldo.

L'AULSS 16 di Padova, con nota prot. n. 65293 del 5 luglio 2007 (doc. n. 6), trasmetteva la documentazione richiesta riferita ai punti 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 15 e 16, precisando che in riferimento al:

punto 11) l'Azienda non è in possesso della Deliberazione del Comune di Padova;

punto 12) vengono trasmesse le offerte della Serenissima presentate per il servizio di ristorazione delle due Aziende sanitarie di Padova, mentre per le altre Aziende sanitarie si fornisce una tabella riepilogativa in quanto le offerte dettagliate sono agli atti delle medesime Aziende;

punto 14) il contratto non è ancora stato stipulato;

punto 17) l'AULSS non è in possesso della documentazione relativa alla gara aggiudicata dalla Azienda n. 9 di Treviso.

Inoltre, l'A.O. di Padova, con nota prot. n. 40977 del 10 luglio 2007 (doc. n. 7), trasmetteva copia della delibera n. 740 del 26 dicembre 2006 relativa alla presa d'atto da parte della medesima Azienda della gara esperita dall'AULSS 16 per l'affidamento del servizio *de quo*.

Al fine di corrispondere alla richiesta, avanzata dalla scrivente, volta ad ottenere ulteriore documentazione in merito agli attuali costi complessivi di gestione delle mense (A.O. di Padova e AULSS 16) ed ai prezzi complessivi annui del servizio di ristorazione degenti attualmente forniti in legame tradizionale, la menzionata Azienda sanitaria, con nota prot. n. 80552 del 20 agosto 2007 (doc. n. 8), trasmetteva la seguente documentazione:

- prospetto riepilogativo de costi del servizio mensa aziendale presso le due Aziende sanitarie in parola fornito dalla ditta La Vivenda S.p.A. (mensa A.O. di Padova) e dalla ditta Serenissima Ristorazione S.p.A. (mensa AULSS 16);
- prospetto riepilogativo della spesa per il periodo di proroga (2007-2009) del servizio di ristorazione degenti attualmente fornito in legame tradizionale;
- prospetto riepilogativo della spesa di cui al punto precedente per il periodo di proroga con scorporo dell'aliquota IVA.

Tutti i documenti menzionati nella presente relazione sono depositati presso la scrivente Direzione e sono disponibili per l'eventuale consultazione.

## 2 FATTO

L'AULSS 16 di Padova, con delibera n. 241 del 21 marzo 2003 (doc. n. 9), aderiva ad un progetto congiunto tra la medesima azienda, le Aziende 14 di Chioggia, 18 di Rovigo, 19 di Adria, l'Azienda Ospedaliera di Padova e, in via sperimentale, il Comune di Padova, per l'aggiudicazione del servizio di ristorazione ospedaliera e mensa da realizzare con il metodo del legame refrigerato (c.d. *Cook & Chill*). Il progetto avviato rientrava nell'ambito del più ampio quadro d'intervento per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica delineato dalla D.G.R.V. n. 702/2002 relativa all'acquisizione centralizzata di beni e servizi.

Successivamente ed a seguito di ciò, i Direttori Generali delle anzidette Aziende, in data 15 maggio 2003, sottoscrivevano apposita convenzione (doc. n. 10) per la regolamentazione dei rapporti intercorrenti tra detti enti in tema di acquisizioni congiunte, nonché sottoscrivevano un disciplinare specifico per l'acquisizione del servizio di ristorazione ospedaliera e mensa mediante *Cook & Chill* (doc. n. 11). In base a quest'ultimo accordo veniva, in particolare, individuato un gruppo tecnico interaziendale (in acronimo GTI) composto dai Responsabili dei Servizi Provveditorato-Economato e coordinato dal Dirigente dell'Unità Operativa Acquisizione e Gestione Beni e Servizi dell'AULSS 16 di Padova. Al GTI veniva attribuito il compito di elaborare tutti i dati delle Aziende partecipanti, di monitorare il servizio attualmente erogato evidenziando le criticità dello stesso, di analizzare i costi/benefici del servizio di ristorazione erogato da un centro unico con legame refrigerato, di predisporre uno studio di fattibilità ed un capitolato speciale d'appalto. In esecuzione di tale accordo l'anzidetto GTI produceva un'analisi della situazione attuale (doc. n. 12), nonché dei contratti in essere per il servizio di ristorazione degenti e mensa delle diverse AULSS coinvolte (doc. n. 13).

L'AULSS 16, dando seguito al protocollo d'intesa, con delibera n. 817 del 7 settembre 2004 (doc. n. 14), indicava, congiuntamente all'Azienda Ospedaliera di Padova, giusta procura speciale dell'11 agosto 2004 (doc. n. 15), gara europea mediante licitazione privata per l'aggiudicazione, a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, del servizio di ristorazione con legume refrigerato, ai sensi del D.Lgs. 157 del 17 marzo 1995 s.m.i., approvando contestualmente il capitolato speciale d'oneri (doc. n. 16), redatto dal consulente esperto rag. Luigi Felicetti, ex economo dell'ULSS di Trento giusta delibera d'incarico n. 1073 del 17 dicembre 2003 (doc. n. 17).

Successivamente il bando di gara veniva inviato all'Ufficio pubblicazioni delle Comunità Europee in data 28 ottobre 2004 (doc. n. 18), nonché veniva pubblicato, ai sensi dell'articolo 8 del D.Lgs. n. 157/1995, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 9 novembre 2004 (doc. n. 19), nonché su tre quotidiani a diffusione nazionale e locale. L'importo dell'appalto in parola, riportato nel suddetto bando, risultava essere pari ad € 98.805.195 Iva esclusa, per una durata di nove anni dall'inizio del servizio.

Con la medesima deliberazione si provvedeva alla nomina di una Commissione per la verifica dei requisiti di ammissione e di una seconda Commissione per la valutazione delle offerte e l'attribuzione dei relativi punteggi.

Entro il termine fissato dal bando di gara, e precisamente le ore 12 del 7 dicembre 2004, pervenivano all'AULSS 16 dieci domande di partecipazione alla gara dalle seguenti ditte:

Sodexo Italia S.p.a.;

Pedus Service P. Dussmann S.r.l.;

CAMST S.c.a.r.l.;

Serenissima Ristorazione S.p.a.;

A.T.I. Gama (Capogruppo);

Gemeaz Cusin S.r.l.;

A.T.I. Onama S.p.a. (Capogruppo);  
Serist Servizi di Ristorazione S.p.a.;  
E.P. S.p.a.;  
Avenance Italia S.p.a..

Con seguente deliberazione n. 169 dell'8 marzo 2005, l'AULSS 16 (doc. n. 20), approvando i verbali delle sedute della Commissione per la valutazione delle offerte, ammetteva le seguenti ditte:

Sodexo Italia S.p.a.;  
Pedus Service P. Dussmann S.r.l.;  
Serenissima Ristorazione S.p.a.;  
Gemeaz Cusin S.r.l.;  
A.T.I. Onama S.p.a.;  
Serist Servizi di Ristorazione S.p.a..

Veniva esclusa la ditta CAMST S.c.a.r.l. avendo la stessa presentato domanda fuori termine, non venivano ammesse le ditte A.T.I. Gama, E.P. S.p.a. ed Avenance Italia S.p.a. in quanto ritenute non in possesso del requisito relativo alla capacità economica e finanziaria richiesto al punto III.2.1.2 del bando di gara, in particolare rilevando che il *“fatturato specifico relativo a servizi identici – ristorazione sanitaria – nell'anno 2003 risulta inferiore ad euro 30.000.000,00 Iva esclusa”*.

Le ditte ammesse venivano, quindi, invitate a presentare le proprie offerte. Pervenivano, così, le proposte delle tre ditte Pedus Service P. Dussmann S.r.l., Serenissima Ristorazione S.p.a. e Serist Servizi di Ristorazione S.p.a..

Con deliberazione n. 457 del 14 giugno 2006 (doc. n. 21) venivano approvati i verbali delle sedute della Commissione tecnica incaricata di valutare la qualità delle offerte pervenute. Da detti verbali emergeva, anzitutto, che la ditta Pedus Service P. Dussmann S.r.l. aveva dichiarato, con nota del 5 luglio 2005 (doc. n. 22), di non essere in grado di presentare l'offerta economica per impegni precedentemente presi; la ditta

Serist Servizi di Ristorazione S.p.a. veniva invece esclusa in quanto l'offerta conseguiva un punteggio complessivo di 17,50, non raggiungendo, pertanto, il punteggio minimo richiesto dal capitolato speciale per la valutazione qualitativa. Quest'ultimo prevedeva, infatti, all'articolo 21, l'esclusione delle ditte *“che in sede di valutazione qualitativa abbiano ottenuto un punteggio di qualità inferiore al 50% del punteggio massimo complessivo”* (vale a dire 30 su 60). Risultava idonea, sotto l'aspetto qualitativo, solamente l'offerta proposta dalla Serenissima Ristorazione S.p.a., avendo la stessa conseguito una valutazione pari a punti 50,75. Tuttavia, l'offerta economica di quest'ultima ditta risultava pari a € 14.944.805,49 annui, a fronte di un importo stimato nello studio di fattibilità di € 10.847.803,64.

Pertanto la stazione appaltante, tenuto conto delle risultanze anzidette, riteneva di provvedere alla non aggiudicazione della gara in parola per eccessiva onerosità. Il medesimo provvedimento stabiliva, altresì, di poter applicare al caso di specie l'articolo 30, comma 1, lettera a) della Direttiva 18/2004/CE, che consente di procedere a procedura negoziata per l'aggiudicazione del servizio *“mantenendo inalterate le condizioni di gara previste nel Capitolato Speciale”*, dando conseguentemente mandato al Dipartimento Acquisizione e Gestione Beni e Servizi di negoziare con l'unica ditta risultata idonea nella licitazione privata, cioè la Serenissima Ristorazione S.p.a., *“l'offerta per il servizio di ristorazione con il legame caldo<sup>1</sup>”*, nonché di procedere alla proroga dei contratti in essere, in quanto scaduti il 31 dicembre 2005, per *“il tempo necessario all'espletamento della nuova trattativa”*.

Inoltre, il Dipartimento Interaziendale di Area Tecnica veniva incaricato di verificare la congruità delle offerte relative agli investimenti edili, elettrici, impiantistici, nonché di stimare il fitto figurativo dell'attuale centro di cottura.

---

<sup>1</sup> Il riferimento al “legame caldo” costituisce, a tutta evidenza, un mero errore materiale: il mandato deve, infatti, chiaramente intendersi riferito alla negoziazione per il servizio con il legame refrigerato, come si vedrà con maggior dettaglio nel paragrafo 5.2.

Valutazione che, però, non risulta essere stata formulata in quanto, con nota prot. n. 39631 del 13 aprile 2006 (doc. n. 23), il Direttore dell'anzidetto Dipartimento ha ritenuto la richiesta infondata in quanto la medesima valutazione, senza peraltro elementi nuovi, era già stata effettuata dalla Commissione tecnica di gara.

Dando seguito alla suddetta deliberazione veniva negoziata con la ditta Serenissima l'offerta per il servizio con legume refrigerato: in tale sede veniva rilevato che i costi proposti risultavano più bassi rispetto a quelli prospettati in gara, comportando così un risparmio per l'AULSS 16 e la A.O. di Padova, e che dal confronto con altre realtà ospedaliere, quali ad esempio quella di Genova, di Trieste, di Trento, di Ferrara e di Venezia, i prezzi proposti dalla medesima ditta risultavano in linea con quelli di mercato. Conseguentemente, con deliberazione n. 766 del 25 settembre 2006 (doc. n. 24), veniva aggiudicata la gara a favore della Serenissima Ristorazione S.p.a. per il servizio di ristorazione con legume refrigerato (c.d. *Cook & Chill*), per un importo annuo di € 13.833.123,12, stabilendo quale termine iniziale di erogazione del nuovo servizio la data presunta del 1 gennaio 2009.

A seguito dell'aggiudicazione, e sino ad oggi, non risulta tuttavia che sia ancora stato sottoscritto il contratto tra l'AULSS 16 e A.O. di Padova e la ditta Serenissima Ristorazione S.p.a. relativo alla fornitura del servizio di ristorazione mediante *Cook & Chill*.

Con il medesimo provvedimento, e nelle more dell'implementazione del nuovo servizio di ristorazione, venivano altresì prorogati, sino al 31 dicembre 2008, i contratti di ristorazione, forniti secondo il "tradizionale" sistema del legume caldo, in essere con la ditta Serenissima Ristorazione S.p.a. (per quanto attiene alla ristorazione degenti AULSS 16 e A.O. di Padova e mensa dipendenti AULSS 16) e con la ditta La Vivenda (per quanto riguarda la mensa dipendenti A.O. di Padova e la gestione del bar).

La rinegoziazione delle condizioni contrattuali per il periodo di proroga ha riguardato, in particolare, la ditta Serenissima Ristorazione S.p.a. in quanto quest'ultima

aveva rappresentato la consistente onerosità del proseguimento del servizio: nonostante gli aumenti ISTAT effettuati, non risultava, infatti, più possibile, secondo quanto prospettato dalla citata ditta, mantenere le condizioni economiche sino ad allora praticate. L'aumento dei costi prospettato dalla ditta risultava dovuto *“alla diversa organizzazione logistica e gestionale conseguente alle variazioni intervenute dalla scadenza naturale del contratto”* nonché ad un *“notevole aumento dei costi del personale e delle materie prime”*.

Dando seguito alle suddette richieste, il Dipartimento interaziendale anzidetto procedeva alla negoziazione delle nuove condizioni economiche, concordando un prezzo per giornata alimentare pari a € 12,01, e fondando la propria determinazione sulla base delle seguenti motivazioni:

- i tempi di espletamento di una nuova gara per l'aggiudicazione del servizio nel periodo transitorio sino al 1 gennaio 2009 risultavano troppo ristretti;
- in caso di nuovo aggiudicatario si potevano ipotizzare disagi e disservizi per gli utenti;
- i costi proposti dalla ditta Serenissima risultavano in linea con i prezzi di mercato;
- per la prosecuzione del servizio risultavano necessari lavori di ristrutturazione dell'attuale centro di cottura utilizzato dalla ditta Serenissima, quest'ultima si dichiarava disposta ad effettuare tali interventi con spese a proprio carico;
- si sarebbero create delle difficoltà per la ditta Serenissima Ristorazione S.p.a. nella fase preparatoria all'avvio del sistema mediante Cook & Chill.

### 3 CRITICITÀ EVIDENZIATE NEGLI ESPOSTI

Una volta delineato il quadro fattuale di riferimento, pare necessario soffermarsi sugli aspetti di criticità di maggiore rilievo evidenziati dagli esposti richiamati in premessa.

L'esposto della CGIL di Padova, in particolare, sottolineava alcune presunte irregolarità relative alla fase di negoziazione conclusasi con l'aggiudicazione del servizio a favore della Serenissima Ristorazione S.p.a., nonché all'eccessiva onerosità del servizio affidato.

In primo luogo veniva dato rilievo alla non applicabilità, nel caso di specie, dell'articolo 30, comma 1 della Direttiva europea 2004/18/CE concernente la possibilità di procedere mediante procedura negoziata: la gara avrebbe, infatti, dovuto essere ripetuta in quanto *“non si [era] in presenza di offerte irregolari o inaccettabili sul piano formale circa l'accertamento dell'idoneità e scelta dei partecipanti ai fini dell'aggiudicazione; la gara si [era] conclusa con la non aggiudicazione per eccessiva onerosità; la procedura negoziata non [determinava] un confronto concorrenziale con nessuna ditta partecipante”*.

In secondo luogo veniva messo in evidenza che *“non [risultava] regolare dare mandato al Dipartimento Acquisizione e Gestione Beni e Servizi, che è un organo amministrativo, di negoziare con la ditta Serenissima SpA, atteso che tale compito doveva almeno essere demandato alla Commissione di gara”*, non essendo corretto nemmeno l'affidamento al suddetto Dipartimento dell'incarico *“di procedere alla proroga del contratto scaduto per importi superiori alla soglia comunitaria [...] nondimeno per questi valori economici è espressamente richiesta una gara”*.

Ulteriore profilo d'irregolarità denunciato atteneva all'assenza di valutazioni di congruità economica, da parte del Dipartimento di area tecnica, dell'offerta tecnica della Serenissima Ristorazione S.p.a..

L'offerta economica, peraltro viziata da grossolani errori di calcolo, appariva, inoltre, eccessivamente onerosa se confrontata con i prezzi proposti per il servizio di ristorazione mediante *Cook & Chill* previsti nello Studio di fattibilità (doc. n. 25). Quest'ultimo prevedeva, infatti, una spesa annua di € 10.847.803,64, contro un'offerta, in sede di licitazione, pari a € 14.191.343,37 ed una successiva offerta, in sede di trattativa, di € 13.908.123,12<sup>2</sup>. In merito veniva rilevato che *“si tratta sempre di una crescita del 30% rispetto ai costi giudicati “congrui” per un importo di 30 milioni di euro in più in nove anni di ristorazione”*.

L'esposto in parola proseguiva affermando che l'offerta della ditta Serenissima risulta *“in definitiva [...] anomala su più versanti quali il costo per giornata alimentare 17 euro contro 13,43 riportati nello studio di fattibilità; la stessa discrepanza con l'Ospedale di Genova (stessa ditta, stesso servizio offerto e richiesto, numero di pasti maggiore a Padova) che gode di un costo di euro 14,54 per giornata alimentare contro un'offerta per Padova di euro 17; il pasto mensa giornaliero dei dipendenti a Genova euro 5,15 e a Padova euro 8,60”*. Sottolineando, altresì, che il confronto effettuato dalla Stazione appaltante con i prezzi applicati dalla medesima ditta in altre realtà (quali ad esempio quelle di Genova, di Trieste, di Trento, di Ferrara e di Venezia), risultava affetto da *“errori di analisi e di calcolo [...] per cui tutte le tabelle comparative riportate in delibera [766/2006] sono viziate”*, in particolare laddove vengono messi a confronto valori non comprensivi dei costi d'investimento. Conseguentemente veniva considerato che *“non solo i prezzi non risultano in linea con le altre Aziende prese in*

---

<sup>2</sup> Gli ultimi due valori riportati sono evidenziati nell'esposto della CGIL, allegato alla nota di attivazione di cui alla premessa, laddove si afferma che *“il costo annuo presunto del servizio, come rilevabile dall'offerta Serenissima Ristorazione SpA, è di € 13.908.123,12 anziché l'offerta di gara di € 14.191.343,37 (ritenuta eccessivamente onerosa)”*. In merito si osserva che i dati in argomento non coincidono con i valori, già esposti nel capitolo 2, che la Direzione scrivente ha ricavato dalla documentazione acquisita. Le differenze rilevate saranno oggetto di specifica trattazione nel successivo paragrafo 5.4.

*esame, ma si viene a pagare un prezzo maggiorato del 7% mediamente per giornata alimentare e del 13% per la mensa”.*

Infine ed in merito alla proroga dei contratti in essere, veniva messa in evidenza l'eccessiva onerosità relativamente alle condizioni economiche applicate per il periodo transitorio, cioè quello decorrente sino all'avvio del sistema di ristorazione con legame refrigerato. I contratti scaduti *“dovevano [infatti] essere oggetto di una nuova gara ai sensi della copiosa legislazione italiana ed europea che regola gli appalti e la fornitura di servizi pubblici e non di una proroga a tutto il 2008 ad un prezzo contrattato con la previsione di spesa di euro 12,01 a giornata alimentare contro euro 9,14 dello stesso servizio in vigore nel contratto scaduto”.*

Per quanto riguarda, invece, la segnalazione anonima, essa riprende gli aspetti di criticità già evidenziati nella denuncia della CGIL di Padova, mettendo altresì in risalto ulteriori elementi di possibile irregolarità della gara di cui trattasi.

Anzitutto veniva considerato *“non corretto, né legittimo, né tanto meno lecito affidare ad un Dipartimento amministrativo l'onere di procedere alla proroga di un contratto scaduto, a maggior ragione se per importi addirittura superiori alla soglia comunitaria, in quanto [...] avrebbe dovuto essere espletata una nuova gara [...] anche per la proroga dei contratti scaduti”.* Accentuando, in più, che *“incaricare, come è stato, un Dipartimento [...] alla negoziazione con la Ditta che ha presentato l'unica offerta da un punto di vista qualitativo ma eccessivamente onerosa da un punto di vista economico, integra un vizio sintomatico di eccesso di potere amministrativo sotto il profilo dello sviamento, della violazione della par condicio e della chiara volontà di eludere la normativa in materia di procedure ad evidenza pubblica”*, peraltro considerando che l'aggiudicazione è avvenuta nemmeno tramite una trattativa privata *“bensì una mera trattativa diretta condotta al di fuori e contro ogni normativa di settore che non ammette assolutamente un tale metodo di scelta del contraente della Pubblica Amministrazione”.*

In secondo luogo è stato evidenziato che, in merito alla verifica di congruità dei prezzi proposti dalla ditta, emergeva un disallineamento evidente rispetto a quanto prospettato nello Studio di fattibilità e che la somma offerta risultava ben superiore a quanto praticato dalla medesima società in altri contesti, come peraltro parimenti evidenziato nelle considerazioni della CGIL. A ciò veniva aggiunto che la relazione del Dipartimento di area tecnica sulla congruità dei prezzi offerti, richiesta dalla Stazione appaltante, non risultava essere stata prodotta, comportando così un difetto d'istruttoria.

Ulteriore elemento di criticità riguarderebbe la presunta realizzazione del Centro di cottura mediante l'utilizzo di risorse economiche pubbliche dell'AULSS 16 e dell'Azienda Ospedaliera, centro *“che rimarrà di esclusiva proprietà della Società Serenissima con addebito dei costi in ragione mensile sui costi per giornata alimentare e fornitura pasti”*.

Circa, invece, la proroga dei contratti scaduti è stato denunciato che *“non vengono riprese le condizioni in esso contenute, ma vengono definite nuove condizioni che non sono state sottoposte ad alcun confronto di mercato competitivo”*.

L'esposto si conclude sottolineando *“la palese illegittimità dell'iter amministrativo seguito per l'aggiudicazione [...] e ciò perché l'intera procedura, senza peraltro rispetto di requisito di forma alcuna con riferimento all'importo di gara, si è sostanziata in una trattativa diretta da parte di organo non competente con la sola società Serenissima, reputata unica ditta titolare di standards di qualità oggettivi e soggettivi. Il tutto sul presupposto di elementi di non corrispondenza, economicità e congruenza dell'offerta formulata dalla società aggiudicataria”*.

#### **4 PROCEDURA AD EVIDENZA PUBBLICA**

Come precedentemente visto, l'AULSS 16, congiuntamente all'Azienda Ospedaliera di Padova, indiceva con delibera n. 817 del 7 settembre 2004, una gara europea mediante licitazione privata per l'aggiudicazione, a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, del servizio di ristorazione con legume refrigerato.

L'importo dell'appalto in parola, riportato nel suddetto bando, risultava essere pari ad € 98.805.195 Iva esclusa, per una durata di nove anni dall'inizio del servizio.

##### **4.1 SISTEMA COOK & CHILL**

Preliminarmente, ed ai fini della presente relazione, pare utile esplicitare che il sistema *Cook & Chill* (Cottura e Raffreddamento, detto anche sistema refrigerato) è un sistema di cottura che associa alla preparazione tradizionale dei cibi un immediato abbassamento della temperatura del prodotto. L'abbassamento della temperatura avviene tramite l'inserimento della pietanza all'interno di un abbattitore, che porta la temperatura al di sotto di +3°C entro 90 minuti, in modo tale da rendere la pietanza conservabile fino a 6 giorni. Al momento del bisogno, ovvero mezz'ora prima della consumazione, è possibile rigenerare la pietanza direttamente in reparto tramite particolari forni a carrello che consentono di presentare al cliente un prodotto come se fosse appena cotto.

Questa procedura industriale, parzialmente svincolata dalle effettive richieste di fornitura quotidiane, consente l'abbattimento dei costi di produzione grazie alle economie di scala conseguibili ed allo sfruttamento del maggiore peso contrattuale sul lato dell'acquisto dei fattori produttivi.

Il sistema *Cook & Chill* permette all'Azienda di ristorazione di superare il limite dell'offerta imposto dalla distanza dei clienti dallo stabilimento di produzione. Ciò significa che mentre col sistema a legame caldo l'Azienda programma le sue potenzialità produttive in base al bacino di utenza raggiungibile, ad esempio nell'arco della mezz'ora dal momento della produzione, col nuovo sistema *Cook & Chill* il limite principale è dato dalla effettiva potenzialità produttiva dei macchinari in dotazione, essendo possibile ampliare a piacimento il bacino d'utenza col solo aggravio dei costi di trasporto, che si riflettono in termini assai ridotti sui costi unitari.

Le restrizioni all'estensione del bacino di utenza servito tramite il sistema del legame caldo derivano dalla qualità percepita dall'utente finale (se la pietanza venisse preparata con un anticipo di troppe ore l'utente potrebbe trovarsi dinanzi ad un piatto oramai tiepido o cosiddetto "scotto"), da questioni di sicurezza igienico-sanitaria in considerazione dei limiti dei tempi di esposizione delle pietanze all'aria, nonché dai passaggi della catena distributiva che vanno limitati al fine di garantire la salubrità dell'alimento.

Superato il limite fisiologico del bacino di utenza grazie al sistema *Cook & Chill*, un'azienda può allargare i confini della sua clientela sfruttando a pieno regime i macchinari a sua disposizione, abbattendo in tal modo vistosamente i costi fissi per unità prodotta.

Oltre alle economie di scala, il sistema *Cook & Chill* consente lo sfruttamento della maggior forza contrattuale sul lato dell'acquisto dei beni di consumo.

Altri vantaggi del *Cook & Chill* consistono nel più razionale e proficuo impiego della manodopera<sup>3</sup>, nella più flessibile programmazione dei lavori in cucina, in menù potenzialmente più ricchi e vari, in una marcata riduzione degli scarti e conseguentemente degli sprechi, il tutto sempre nel rispetto totale delle regole HACCP.

Il sistema in parola consente, poi, di superare le difficoltà di tipo logistico, separando il luogo di produzione dal luogo di consumo dei pasti.

In definitiva, il metodo *Cook & Chill* consente una migliore organizzazione del processo produttivo con maggiore efficienza in ogni fase di lavorazione, con proficui effetti sotto il profilo economico permettendo la riduzione dei costi di gestione e quindi l'aumento dei margini di guadagno per la ditta erogatrice. I vantaggi per il cliente finale diventano evidenti nel caso in cui la ditta stessa decida di rinunciare ad una parte del profitto aggiuntivo, abbassando i prezzi di fornitura del servizio.

## 4.2 STUDIO DI FATTIBILITÀ

Ai fini dell'analisi della gara *de quo*, si ritiene non trascurabile l'esame delle finalità, delle motivazioni e dei presupposti posti alla base dell'intera procedura, i quali trovano compiuta esplicitazione nello Studio di fattibilità elaborato in vista della gara stessa.

Sin dalle premesse dello Studio di fattibilità, appare evidente come l'accento, più che sul versante qualità, venga posto sul profilo economico essendo espresse valutazioni

---

<sup>3</sup> Dal punto di vista della gestione del personale, il sistema *Cook & Chill* consente notevoli vantaggi che sicuramente generano forti ripercussioni anche sui costi produttivi: mentre, ad esempio, nel sistema a legume caldo il cuoco concentra la sua attività nelle ore antecedenti i pasti da servire, con questo sistema il cuoco può preparare le pietanze anche in altri momenti della giornata. Si possono, inoltre, cucinare i cibi con largo anticipo di giorni, facilitando la programmazione dei lavori e riducendo drasticamente tutte le spese unitarie connesse.

di convenienza in ordine alla realizzabilità di un servizio di ristorazione in regime refrigerato. Tra le finalità che lo Studio si propone di perseguire, emergono le seguenti:

*“Inquadrare, in termini generali, il progetto di fattibilità dell’iniziativa [...] significa innanzi tutto prendere atto che le amministrazioni sanitarie coinvolte individuano nella acquisizione congiunta del servizio di ristorazione ospedaliera e mensa, da realizzare con il metodo Cook & Chill, uno strumento per raggiungere l’obiettivo di carattere generale: il miglioramento dell’economicità della gestione.”*

*La soluzione innovativa, che le Aziende si propongono di introdurre nel loro assetto organizzativo, prevede di passare dall’attuale sistema di gestione ‘a vista’ ad un sistema denominato Cook & Chill, fondato sull’applicazione dei principi della produzione industriale nella produzione dei pasti, con l’obiettivo di ottenere la standardizzazione della produzione e la riduzione dei costi.”*

In merito ai costi del servizio, va considerato che nel citato Studio viene affermato che, in *“mancanza di esperienze [di cottura in regime refrigerato si] tende ad esprimere stime di costi prudenziali, soprattutto sulla incidenza dei costi di investimento”*.

Ciò premesso, dalla lettura dello Studio in parola emerge quanto segue:

*“L’analisi economica di un planning industriale di produzione pasti in Cook-Chill individua minori costi di produzione, rispetto al sistema tradizionale:*

*- costi del personale nella fase di produzione, confezionamento e riordino, per economie di scala, ottimizzazione del tempo lavoro, miglioramento delle condizioni di lavoro, ecc.*

*- minori costi di approvvigionamento e consumo di materie prime, per una più efficace programmazione della produzione.”*

Inoltre, *“si osserva che il sistema Cook & Chill può essere realizzato, senza produrre aumento della spesa attuale, a condizione che, nella stesura del Capitolato e nel progetto offerta, non vengano effettuate ‘fughe in avanti’, rispetto alle prestazioni*

attuali, vengano mantenuti (possibilmente aumentati) i numeri della produzione (commessa) ed infine vengano apprezzati i benefici insiti nel sistema”.

Nello Studio di fattibilità vengono in effetti presi in considerazione i volumi determinati dall'unione delle 5 Aziende Sanitarie sottoscrittrici del Protocollo d'intesa del 2003 (Az. Ospedaliera di Padova, AULSS 16, AULSS 14 Chioggia, AULSS 18 Rovigo, AULSS 19 Adria), evidenziando che la convenienza al ricorso di detto sistema verrebbe perseguita solo laddove si concretizzasse un aumento dei volumi annui considerati, che nello Studio risultano essere pari a:

	<b>Colazioni</b>	<b>Pasti degenti</b>	<b>Pasti mensa</b>
A.O. Padova	444.500	1.017.364	304.000
AULSS 16	183.058	372.531	66.771
AULSS 14	55.810	123.019	22.210
AULSS 18	283.523	432.431	99.995
AULSS 19	63.875	120.450	18.180
<b>Totale</b>	<b>1.030.766</b>	<b>2.065.795</b>	<b>511.156</b>

**Tabella 1 – volumi stimati, studio di fattibilità**

Detti volumi costituiscono, quindi, condizione necessaria per il raggiungimento dell'economicità della gestione. Tuttavia, come vedremo in seguito, i volumi posti in gara si assesteranno su grandezze nettamente inferiori, con la conseguenza di non veder realizzata una delle ipotesi basilari su cui si basa il richiamato studio di fattibilità.

Nello Studio, inoltre, viene messa in evidenza la necessità di attrezzare le cucinette di reparto delle strutture sanitarie “*di adeguata linea di alimentazione elettrica e relative prese di allacciamento carrelli per l'attivazione del processo di rigenerazione degli alimenti contenuti*”, posto che l'assorbimento elettrico previsto per ciascun carrello è pari a 7 Kw. Tuttavia, non risultano quantificate le relative utenze elettriche, né l'incidenza delle stesse sul servizio fornito. Ulteriormente si consideri che l'articolo

12 (“Utenze”) del capitolato speciale della gara a licitazione privata specifica che “*gli oneri per l’energia elettrica impiegata per la rigenerazione a reparto dei pasti forniti ai degenti, sono a carico delle A.A.*”. Risulta, pertanto, evidente che detta quantificazione sarebbe stata quanto mai fondamentale, valutato che gli stessi consumi erano stati esplicitamente annoverati tra i punti critici dello Studio di fattibilità.

Per quanto attiene ai costi per giornata alimentare (colazione, pranzo e cena), lo Studio fornisce, senza una chiara esplicitazione dei passaggi matematici intermedi, un riepilogo degli stessi stimandoli complessivamente in € 13,43, di cui € 1,50 a titolo di investimento.

La comparazione di tale dato con i prezzi rilevati in altre aziende sanitarie per la fornitura del servizio in legume caldo, che si attestano ad un valore medio di € 11,94, porta ad evidenziare una differenza aggiuntiva di costo fra il servizio in legume caldo ed il servizio *Cook & Chill* mediamente stimabile in € 1,49.

Poiché, dunque, la differenza di prezzo fra il servizio in legume caldo e legume refrigerato è pressoché pari alla spesa stimata per gli investimenti, e poiché secondo quanto prospettato nello Studio di fattibilità, “*è possibile l’abbattimento degli stessi [costi di investimento] mediante l’allargamento della platea dei consumatori e quindi l’addossamento di detti costi in modo proporzionale ai nuovi utenti*”, lo Studio di fattibilità lascia intendere la verosimile convenienza economica dell’operazione, tenuto conto altresì che “*una eventuale nuova gara per la fornitura di pasti in legume caldo probabilmente determinerebbe un incremento dei costi attuali oltre la media sopra considerata*”.

### 4.3 IMPORTO DI GARA

Come visto in premessa, nella deliberazione n. 817/2004, il valore stimato dell'appalto in oggetto è quantificato complessivamente, per l'AULSS 16 e l'Azienda Ospedaliera di Padova, in € 107.393.256,00 Iva compresa, ovvero € 98.805.195,00 IVA esclusa (l'aliquota Iva del 10% è riferita alla parte maggiore del valore considerato, essendo la parte residua gravata dall'aliquota del 4%).

Preme da subito evidenziare che, diversamente da quanto prospettato nello Studio di fattibilità, il valore suddetto non tiene in considerazione i fabbisogni degli altri soggetti sottoscrittori del protocollo d'intesa siglato in data 15 maggio 2003.

Il numero di giornate alimentari indicato negli atti di gara (si veda tabella sottostante), risulta, infatti, notevolmente inferiore rispetto a quello indicato nello Studio di fattibilità, risultando pari a circa due terzi rispetto alle previsioni basate sulla partecipazione alla gara anche delle AULSS 14 di Chioggia, n. 18 di Rovigo, n. 19 di Adria.

	Volumi anno Studio di fattibilità	Volumi anno Capitolato di gara	Differenza	Diff%
Colaz. vassoio personaliz.		526.765		
Colazione clinica pediatrica		50.000		
Colazione multiporzione		62.377		
<b>Totale colazioni</b>	1.030.766	<b>639.142</b>	-391.624	-38%
Pranzo vassoio personaliz.		526.765		
Cena vassoio personalizzato		526.765		
Pranzo clinica pediatrica		50.000		
Cena clinica pediatrica		50.000		
Pranzo multiporzione		62.377		
Cena multiporzione		62.377		
Miscele enterali		65.700		
Biberon lactarium		117.000		
<b>Totale pasti degenti</b>	2.065.795	<b>1.460.984</b>	-604.811	-29%
<b>Totale pasti mensa</b>	511.156	<b>320.835</b>	-190.321	-37%
<b>Totale pasti</b>	3.607.717	2.420.961	-1.186.756	<b>-33%</b>

Tabella 2 - numero pasti previsti

Non risultano note le ragioni del permanere della convenienza economica dell'affidamento, a fronte dei volumi sopra esposti, considerato che nello Studio di fattibilità era stata formulata una valutazione positiva dell'affidamento, in termini di economicità, proprio sulla scorta di una precisa stima dei fabbisogni individuati per tutte le Aziende partecipanti all'accordo.

Peraltro, la previsione dell'art. 3 -variazioni del contratto- del capitolato di gara, secondo cui "*in applicazione del protocollo d'intesa stipulato su tale argomento tra l'Azienda Ospedaliera di Padova e le Aziende Sanitarie di Chioggia Padova Rovigo e Adria, [...] il contratto derivante dal presente appalto potrà essere esteso, alle condizioni e modalità di esecuzione del servizio previste, alle Aziende Sanitarie di cui al suddetto protocollo d'intesa, che lo riterranno opportuno e conveniente, mediante semplice richiesta di adesione rivolta alle Aziende appaltanti [...]*" rappresenta una circostanza di incerta e futura verifica. Tant'è che ad oggi solamente l'AULSS 14 di Chioggia, con nota del 28 maggio 2007 (doc. n. 26), ha aderito al suddetto appalto per il servizio di ristorazione degenti e dipendenti.

Sicché l'economicità della scelta avrebbe dovuto essere nuovamente motivata non essendo più sufficiente un mero rinvio ad uno Studio di fattibilità che a ben altre premesse faceva riferimento.

Peraltro, sotto il profilo giuridico, ma con evidenti implicazioni di ordine economico, occorre svolgere alcune considerazioni in merito alla possibilità di prevedere -come nel caso di specie- nei procedimenti ad evidenza pubblica, meccanismi che consentano ad amministrazioni diverse dalla stazione appaltante di poter aderire al contratto stipulato con il soggetto aggiudicatario.

Va subito precisato come tale facoltà sia prefigurata, in termini generali, dalla Legge n. 16 novembre 2001 n. 405, che prevede all'articolo 1 che "*le regioni adottano le iniziative e le disposizioni necessarie affinché le aziende sanitarie ed ospedaliere,*

*nell'acquisto di beni e servizi, attuino i principi di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 e all'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000 n. 388 ovvero altri strumenti di contenimento della spesa sanitaria". Gli articoli richiamati perseguono, infatti, il "fine di realizzare l'acquisizione di beni e servizi [...] alle migliori condizioni del mercato" promuovendo "aggregazioni di enti con il compito di elaborare strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per specie merceologiche"<sup>4</sup>.*

In attuazione di tale normativa la Regione del Veneto, con D.G.R.V. n. 702/2002, ha inteso promuovere acquisizioni comuni a più Amministrazioni, al fine di *"perseguire e conseguire [...] obiettivi di miglioramento nella economicità di gestione delle Aziende Sanitarie attraverso la leva degli acquisti di beni e servizi, sanitari e non sanitari"*.

L'aggregazione dei beni e dei servizi comuni a più Aziende sanitarie consente invero a queste ultime, per il tramite dell'Azienda incaricata di operare quale centrale di committenza, di proporsi nel mercato con un maggiore potere contrattuale, con l'effetto di poter selezionare il miglior contraente, in termini di qualità e prezzo offerti.

Affinché la leva degli acquisti comuni a più Aziende sanitarie possa pienamente spiegare i propri effetti sul livello dei prezzi è necessario, tuttavia, che, sin dall'inizio, l'Azienda che opera quale centrale di committenza abbia presente e renda note, negli atti di gara, le prestazioni oggetto della procedura di acquisto, precisandone il livello quantitativo e qualitativo. Circostanza che si è verificata nel caso di specie

---

<sup>4</sup> Si ricorda che, in tempi recenti, l'ultima legge finanziaria (Legge n. 296/2006) ha ribadito i medesimi principi prevedendo, all'articolo 1 comma 455, che *"ai fini del contenimento e della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, le regioni possono costituire centrali di acquisto anche unitamente ad altre regioni, che operano quali centrali di committenza ai sensi dell'articolo 33 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in favore delle amministrazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio"*.

limitatamente all'individuazione, nel bando di gara<sup>5</sup>, dei fabbisogni dell'AULSS 16 e dell'A.O. di Padova e non anche ricomprendendo le altre Aziende sottoscrittrici del protocollo d'intesa.

Non va, peraltro, trascurato che l'esatta individuazione delle prestazioni oggetto della procedura di evidenza pubblica è elemento necessario anche alla luce della legislazione di seguito evidenziata.

In materia di contabilità generale dello Stato, l'articolo 12 del Regio Decreto n. 2440/1923, tutt'oggi in vigore, prevede espressamente che *“i contratti debbono avere termini e durata certa”*. La *ratio* di tale previsione normativa è evidentemente quella di garantire la pubblicità e la trasparenza del procedimento di gara, nonché di fissare gli elementi caratterizzanti della procedura al fine di consentire alla stessa P.A. di verificare la corrispondenza delle offerte ai valori di mercato. La normativa nazionale è, quindi, principalmente orientata nel senso di garantire la trasparenza, l'imparzialità, il buon andamento e la legittimità dell'azione amministrativa. Detti principi sono stati ripresi e valorizzati dalla normativa comunitaria, ed in particolare dalla Direttiva n. 2004/18 in materia di appalti di servizi, se pur con una visione maggiormente diretta a garantire l'effettività della concorrenza. L'intenzione del legislatore europeo è, cioè, quella di assicurare pari condizioni d'accesso e di competizione nelle gare ad evidenza pubblica garantendo che tutti i potenziali soggetti concorrenti abbiano piena e certa conoscenza delle condizioni di gara, comprese quindi anche la durata e il valore dell'appalto.

Le suddette finalità si configurano, pertanto, come strettamente interconnesse e la stessa giurisprudenza comunitaria ha avuto più volte modo di ribadire che *“come precisato nel decimo considerando [della 93/37/CEE in materia di lavori pubblici] lo sviluppo di tale concorrenza richiede una pubblicità a livello comunitario dei bandi di*

---

<sup>5</sup> Dalla documentazione in possesso della Direzione scrivente risulta che l'importo della gara risultante dal bando inviato per la pubblicazione sulla GUCE è pari ad € 98.805.195,00 (Iva esclusa) *“compresi tutti gli eventuali lotti e opzioni”*.

gara che contenga sufficienti informazioni per permettere agli imprenditori della Comunità europea di valutare se gli appalti proposti presentino per loro interesse” (Corte di Giustizia, sez. I, 18 gennaio 2007, procedimento C220/05).

Le medesime considerazioni consentono di chiarire anche la *ratio* della normativa nazionale contenuta sia nel D.Lgs. 157/1995 (in vigore al tempo di svolgimento della gara in oggetto ed abrogato ad opera del Codice dei contratti pubblici) che nell’articolo 29 della Direttiva 2004/18, richiamata dalla AULSS 16 e posta a base della gara *de quo*, circa il calcolo del valore degli appalti pubblici. Tale articolo dispone appunto che il calcolo del valore stimato di un appalto sia basato sull’importo totale pagabile al netto dell’IVA valutato dall’Amministrazione, tenendo conto “*dell’importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni e di rinnovi eventuali del contratto*”. Appare evidente che la ragione di tale previsione risiede nella volontà del legislatore di garantire che l’importo di gara sia determinato con certezza sin dall’inizio al fine di assicurare, appunto, il più ampio accesso e partecipazione alla procedura selettiva. Finalità che si può realizzare innanzitutto attraverso la predisposizione di un capitolato speciale ed un bando che contengano precise indicazioni sulle condizioni di gara.

Alla luce di quanto esposto, appare dunque corretta e coerente con la legislazione di recente emanazione, in tema di aggregazione degli acquisti interessanti più amministrazioni, la procedura di gara espletata dalla AULSS 16 nella parte in cui ha tenuto conto, in sede di determinazione dell’oggetto del servizio di ristorazione da affidare, anche delle prestazioni riferite all’Azienda Ospedaliera di Padova. La stazione appaltante, infatti, sulla scorta di un preventivo studio di fattibilità, ha sin dall’inizio definito e reso note le prestazioni oggetto della procedura precisandone quantità, qualità e prezzo (in termini indicativi).

Per contro appare critica la previsione dell’articolo 3 del capitolato speciale in quanto non prevede una stima del fabbisogno delle altre AULSS potenzialmente

coinvolgibili nell'appalto *de quo* e tanto meno la specificazione delle modalità di erogazione di un servizio che deve necessariamente adeguarsi alle peculiarità delle singole realtà aziendali, come invece ben evidenziato nello stesso capitolato speciale (articoli 7 e ss.) in relazione all'AULSS 16 e all'A.O. di Padova.

Risulta, conseguentemente, che la formulazione di un capitolato speciale nei termini anzidetti, preclude la possibilità di estendere l'aggiudicazione ad altre Aziende sanitarie, frustrando così una delle condizioni poste a base dello Studio di fattibilità che, ai fini del conseguimento dell'economicità dell'esternalizzazione considerata, richiedeva l'aumento dei volumi annui.

In conclusione il comportamento tenuto dall'A.O. di Padova e dalle AULSS firmatarie dell'accordo suddetto, risulta certamente apprezzabile in quanto risponde ad una logica, come detto tracciata dalla D.G.R.V. n. 702/2002, di ottimizzazione delle strategie di spesa della P.A. al fine di perseguire risparmi di spesa, opportunità che, però, doveva essere colta adeguatamente attraverso l'individuazione negli atti di gara dei fabbisogni non solo dell'AULSS 16 e dell'A.O. di Padova, bensì anche delle altre Aziende aderenti al Protocollo d'intesa.

#### **4.4 TERMINE PER L'AVVIO DEL SERVIZIO**

Per quanto attiene alla durata del contratto ed al termine per l'avvio del servizio, gli atti di gara stabiliscono un periodo di *“nove anni a partire dalla data di inizio del servizio”*.

Al riguardo, l'art. 4 del capitolato di gara prevede che *“l'inizio del servizio di erogazione pasti, da parte dell'impresa aggiudicataria, secondo il sistema del legame freddo disciplinata dal presente Capitolato, avrà inizio a seguito di constatazione dell'effettiva capacità operativa del centro di cottura e del relativo sistema di trasporto*

*e distribuzione. La fase preparatoria intercorrente tra l'aggiudicazione e l'inizio del servizio avrà la durata massima di 24 mesi".*

Tuttavia, tale termine di 24 mesi non risulta essere rispettato in quanto, con la delibera di aggiudicazione n. 766 del 25/09/2006, è stato stabilito che il servizio di ristorazione avrà decorrenza *"presumibilmente a far data dall'01/01/2009"*, Trattandosi, oltretutto, di un termine solo presunto, risulta problematica l'applicazione di quanto previsto, a livello sanzionatorio, dall'art. 18 del capitolato, il quale, al fine di garantire la puntualità nella erogazione del nuovo servizio, stabilisce che in caso di ritardo *"nell'inizio del servizio, rispetto al termine fissato rispettivamente all'art. 3 e all'art. 4 del presente Capitolato, per cause imputabili all'Impresa, verrà applicata una penale di € 1.600,00 per ogni giorno naturale e consecutivo di ritardo"*.

Alla luce di quanto considerato, il termine di inizio del servizio risulta piuttosto aleatorio e, proprio per questo, i rimedi, di natura sanzionatoria, originariamente previsti al fine di scongiurare possibili ritardi, non risultano di agevole applicazione.

#### **4.5 VALUTAZIONE DELL'OFFERTA TECNICA**

Premesso che, nella gara *de quo*, era stato assunto quale criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ove, oltre al prezzo vengono in considerazione ulteriori fattori di qualità, si ricorda che, con deliberazione n. 817/2004, l'Azienda aveva nominato una Commissione tecnica per la valutazione delle offerte presentate e la conseguente attribuzione dei punteggi di qualità.

In merito, le offerte tecniche dovevano essere articolate secondo i punti previsti dall'articolo 20 punto A del Capitolato speciale e successivamente esaminate e valutate dalla suddetta Commissione sulla base dei punteggi previsti (di seguito riportati)

dall'articolo 21 punto A, concernente, appunto, le caratteristiche qualitative, metodologiche e tecniche delle offerte:

A	Organizzazione aziendale	max punti	05
B	Referenze positive	max punti	10
C	Centro cottura esterno e gestione fase preparatoria	max punti	15
D	Piano operativo	max punti	20
E	Piano alimentare	max punti	10
TOT			60

Il medesimo articolo 21, punto A, dispone, inoltre, che *“verranno escluse dall’aggiudicazione le ditte che in sede di valutazione qualitativa abbiano ottenuto un punteggio di qualità inferiore al 50% del punteggio massimo complessivo di tutti gli elementi, cioè che non abbiano ottenuto almeno un punteggio di 30 su 60”*.

Sulla base dei criteri suddetti la Commissione, una volta esaminate le uniche due offerte tecniche pervenute, concludeva nel senso di assegnare alla ditta Serist un punteggio complessivo di 17,50, risultando, così, che la stessa, non avendo raggiunto il punteggio tecnico minimo complessivo di 30 punti, veniva *“pertanto esclusa dal prosieguo della gara”*.

Per quanto riguarda, invece, la ditta Serenissima, veniva assegnato alla stessa un punteggio di 50,75 e si procedeva, conseguentemente, solo nei confronti di quest’ultima all’apertura della relativa offerta economica.

Le motivazioni espresse a giustificazione dei punteggi assegnati appaiono adeguatamente argomentate.

#### **4.6 VALUTAZIONE DELL'OFFERTA ECONOMICA – ECCESSIVA ONEROSITÀ**

Per quanto attiene al profilo economico delle offerte, l'articolo 20, punto B, del Capitolato speciale dispone che le offerte economiche dovevano essere strutturate in modo da indicare, in relazione a ciascuna categoria di servizio ed in rapporto ai volumi stimati, i prezzi, dettagliati come segue:

- prezzo per la prenotazione pasti;
- prezzo del pasto consegna franco ospedale;
- prezzo del pasto su vassoio personalizzato, consegnato in reparto;
- prezzo della consegna vassoi ai degenti (distribuzione del pasto);
- prezzo del ritiro vassoi e lavaggio stoviglie (relativamente al servizio mensa ed alla multiporzione tale prezzo sarà comprensivo del costo per pulizia e riordino dei locali di servizio);
- prezzo della rintracciabilità del lotto fino al momento della distribuzione.

Nella tabella di sintesi sotto riportata, sono illustrati i prezzi offerti dalla Serenissima, unica Ditta rimasta in gara avendo conseguito, nella valutazione tecnica, un punteggio superiore al minimo previsto dal capitolato speciale.

		volumi	prezzo a pasto	totale
a - vassoio personalizzato	colazione	526.765	€ 1,89	€ 995.585,85
	pranzo	526.765	€ 6,88	€ 3.624.143,20
	cena	526.765	€ 6,03	€ 3.176.392,95
			<b>€ 14,80</b>	
b - clinica pediatrica	colazione	50.000	€ 1,89	€ 94.500,00
	pranzo	50.000	€ 6,88	€ 344.000,00
	cena	50.000	€ 6,03	€ 301.500,00
			<b>€ 14,80</b>	
c - multiporzione	colazione	62.377	€ 1,74	€ 108.535,98
	pranzo	62.377	€ 6,68	€ 416.678,36
	cena	62.377	€ 5,83	€ 363.657,91
			<b>€ 14,25</b>	
d - dipendenti mensa		320.835	€ 8,60	€ 2.759.181,00
e - miscele enterali		65.700	€ 6,50	€ 427.050,00
f - biberon lactarium		117.000	€ 4,50	€ 526.500,00
ammortamento annuo			€ 2,20	<b>€ 1.867.080,24</b>
canone gestione bar				-€ 60.000,00
<b>totale annuo</b>				<b>€ 14.944.805,49</b>
tot 9 anni iva esclusa				€ 134.503.249,41

**Tabella 3 - offerta economica ditta Serenissima**

L'Azienda ULSS n. 16, come si ricava dalla deliberazione n. 457/2006, a seguito dell'analisi dell'offerta economica suddetta, aveva "riscontrato che:

1) *il contenuto dell'offerta presenta un disallineamento evidente da quanto preventivato nello studio di fattibilità, che ha preceduto l'indizione della gara in oggetto. Ciò si sostanzia in Euro 14,80 a giornata alimentare e un costo ulteriore di Euro 2,20 per i costi di investimento relativi all'offerta [...] per un complessivo di Euro 17,00 contro Euro 13,43*" [preventivati dallo studio di fattibilità];

"2) *la cifra di Euro 14,80 a giornata alimentare, risulta superiore a quanto offerto presso altre Ulss per lo stesso servizio, per esempio l'Azienda Ospedaliera di Genova ha un costo a giornata alimentare di Euro 14,54 proposto dalla stessa ditta*

*(Serenissima) con un numero di giornate alimentari annue pari a 492.750, contro le giornate alimentari messe in gara pari a 526.76;*

*3) ancora più elevato è il prezzo proposto dalla ditta per il pasto mensa che all'Azienda Ospedaliera di Genova risulta pari a euro 5,15, mentre in gara la ditta ha proposto Euro 8,60;*

*[...]*

*5) nell'indizione di gara inoltre la previsione di spesa annuale per il servizio richiesto si assestava a circa Euro 10.847.803,64, mentre con i prezzi proposti dalla ditta Serenissima attualmente la spesa annua salirebbe a Euro 14.191.343,37 all'anno (iva esclusa).*

*Si ritiene pertanto di non aggiudicare la licitazione privata per la fornitura del servizio di ristorazione con il sistema refrigerato (Cook and Chill) per eccessiva onerosità."*

In considerazione della maggiore onerosità dell'offerta<sup>6</sup> proposta dalla Ditta Serenissima - incremento del 36% - rispetto a quanto preventivato nello Studio di fattibilità, la Stazione appaltante ha pertanto optato per la non aggiudicazione dell'appalto.

---

<sup>6</sup> In merito si fa presente che sono state riscontrate alcune incongruenze che attengono in particolare: alla previsione di spesa annuale indicata, pari ad € 10.847.803,64, (97.630.232,76 totali), contro una previsione esposta nella delibera n. 817/2003 di € 98.805.195,00; all'indicazione di spesa annua, secondo quanto rappresentato dalla Serenissima, pari ad € 14.191.343,37, contro quella effettivamente conteggiata di € 14.944.805,49.

## **5 TRATTATIVA PRIVATA**

L'Azienda, come risulta dalla delibera n. 457 del 14 giugno 2006 (p. 3), ha ritenuto *“di non aggiudicare la licitazione privata per la fornitura del servizio di ristorazione con il sistema refrigerato (Cook and Chill) per eccessiva onerosità”*, specificando, ulteriormente, *“di poter applicare l'art. 30 comma 1 lettera a) della Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi”*.

Conseguentemente, l'Azienda ha disposto *“di procedere a trattativa privata mantenendo inalterate le condizioni della gara previste dal Capitolato Speciale, approvato con deliberazione n. 817 del 07.09.2004, ed invitando tutte le ditte, singole o in A.T.I., che hanno presentato domanda nella precedente gara, che risultano in possesso di tutti i requisiti di ammissione richiesti dalla citata Direttiva e che hanno presentato offerta conforme ai requisiti formali della procedura di aggiudicazione”*.

### **5.1 CONSIDERAZIONI SULLA SCELTA DI PROCEDERE A TRATTATIVA PRIVATA**

La decisione assunta dalla AULSS 16 di procedere ad una trattativa privata con la sola ditta Serenissima, unico concorrente ad aver ricevuto una valutazione positiva dell'offerta tecnica, risulta, ad avviso della scrivente Direzione ispettiva, compatibile con i dettami comunitari e nazionali in tema di appalti pubblici, per quanto i riferimenti normativi cui l'Azienda sanitaria ha inteso fare riferimento non appaiano corretti.

L'Azienda, come rilevato, ha invocato l'applicazione dell'art. 30, paragrafo 1, lettera a) della Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004, il quale, in tema di

“Aggiudicazione mediante procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara”, stabilisce:

*“Le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare appalti pubblici mediante procedura negoziata, previa pubblicazione di un bando di gara, nelle fattispecie seguenti:*

*a) in caso di offerte irregolari o di deposito di offerte inaccettabili secondo le disposizioni nazionali compatibili con le disposizioni degli articoli 4, 24, 25, 27 e quelle del capo VII, presentate in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta o di un dialogo competitivo, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate. Le amministrazioni aggiudicatrici possono non pubblicare un bando di gara se includono nella procedura negoziata tutti, e soltanto, gli offerenti in possesso dei requisiti di cui agli articoli da 45 a 52 che, nella procedura aperta o ristretta o nel dialogo competitivo precedente, hanno presentato offerte conformi ai requisiti formali della procedura di aggiudicazione”.*

Tuttavia, nel caso considerato non vengono in considerazione né offerte irregolari sotto l'aspetto formale, né inaccettabili, essendo infatti i candidati ammessi alla gara in possesso dei requisiti soggettivi e delle capacità tecniche e professionali richiesti dalla normativa di riferimento e dagli atti della procedura selettiva.

Nel caso in esame viene invece in rilievo una gara ove un unico concorrente ha prodotto un'offerta che è stata ritenuta qualitativamente idonea ma economicamente incongrua, ossia eccessivamente onerosa.

La fattispecie all'attenzione pare perciò riconducibile entro lo schema giuridico delineato dall'art. 31, paragrafo 1, lettera a) della Direttiva, rubricato “Aggiudicazione mediante procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara”, a tenore del quale:

*“Le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare appalti pubblici mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara nelle fattispecie seguenti:*

*1) per gli appalti pubblici di lavori, forniture e di servizi:*

*a) qualora non sia stata presentata alcuna offerta o alcuna offerta appropriata o non sia stata depositata alcuna candidatura in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate e purché una relazione sia trasmessa alla Commissione a richiesta di quest'ultima. (...).”*

Al fine di poter evidenziare i tratti distintivi delle due fattispecie delineate rispettivamente negli articoli 30 e 31 della Direttiva, appare utile richiamare la giurisprudenza che si è pronunciata in relazione l'art. 7 del D.Lgs. 157/1995 (in vigore al tempo di espletamento dell'appalto *de quo*), i cui commi primo e secondo recano disposizioni pressoché identiche a quelle riportate nei citati articoli 30 e 31.

In particolare, il primo comma dell'art. 7 del D.Lgs. 157/1995 dispone:

*“1. Gli appalti del presente decreto possono essere aggiudicati a trattativa privata, previa pubblicazione di un bando, nei seguenti casi:*

*a) in caso di offerte irregolari, dopo che siano stati esperiti un pubblico incanto, una licitazione privata o un appalto concorso, oppure in caso di offerte che risultino inaccettabili in relazione a quanto disposto dagli articoli 11, 12, comma 2, 18, 19 e da 22 a 25, purché le condizioni dell'appalto non vengano sostanzialmente modificate; le amministrazioni aggiudicatrici pubblicano, in questo caso, un bando di gara, a meno che ammettano alla trattativa privata tutte le imprese che soddisfano i criteri di cui agli articoli da 11 a 16 e che, in occasione delle suddette procedure, abbiano presentato offerte rispondenti ai requisiti formali della procedura d'appalto; [...].”*

Il successivo secondo comma stabilisce:

*“2. Gli appalti del presente decreto possono essere aggiudicati a trattativa privata, senza preliminarne pubblicazione di un bando di gara:*

*quando non vi è stata alcuna offerta o alcuna offerta appropriata dopo che sono stati esperiti un pubblico incanto, una licitazione privata o un appalto concorso, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate; [...]”.*

Ebbene, il Consiglio di Stato, in relazione all'art. 7 del D.Lgs. 157/1995, ha affermato: *“Nel primo caso ... la presentazione di offerte irregolari lascia supporre che il prezzo massimo indicato dall'amministrazione sia congruo rispetto ai prezzi di mercato effettivamente esistenti, per cui è utile sollecitare la presentazione di nuove offerte e che, quindi, vi sia spazio per un nuovo confronto concorrenziale. Nel secondo caso, invece, la mancanza di offerte congrue lascia supporre che il prezzo indicato dall'amministrazione sia troppo basso rispetto alla realtà del mercato e che quindi sarebbe inutile un ulteriore appello pubblico per la presentazione di nuove offerte. Ed in quest'ultimo caso la direttiva europea e la norma nazionale di recepimento consentono che l'amministrazione appaltante possa ricercare una soluzione al di fuori del confronto concorrenziale”* (Consiglio di Stato, Sez. V, 29 maggio 2006, n. 3245).

Per quanto osservato, l'operato dell'Azienda, ad avviso della Direzione ispettiva, non appare dunque censurabile, potendo infatti l'Azienda, ai sensi dell'art. 30, paragrafo 1, lettera a) della Direttiva e dell'art. 7, comma 2, del D.Lgs. 157/1995, invitare alla nuova gara, indetta mediante procedura negoziata, la sola Ditta Serenissima in quanto unica Ditta che, pur avendo formulato un'offerta ritenuta eccessivamente onerosa, aveva riportato una valutazione favorevole in ordine alla parte tecnica dell'offerta medesima.

Occorre peraltro considerare che, se, come prospettato dall'Azienda sanitaria, nel caso *de quo* avesse dovuto effettivamente trovare applicazione l'art. 30, paragrafo 1, lettera a) della direttiva, in considerazione dell'evidenziato parallelismo tra detto articolo e l'art. 7, comma 1, dell'allora vigente D.Lgs. 157/1995, la stazione appaltante

avrebbe dovuto tenere in considerazione anche la previsione dell'art. 22 (*“Scelta dei soggetti da invitare alle procedure ristrette”*) del menzionato decreto, a tenore del quale *“Nella trattativa privata indetta ai sensi dell'art. 7, comma 1, il numero dei candidati non può essere inferiore a tre, purché vi sia un numero sufficiente di candidati idonei”*.

Resta unicamente da osservare che la facoltà offerta dall'art. 31 della direttiva di procedere mediante procedura negoziata costituiva, appunto, una mera facoltà e non un obbligo giuridico per la stazione appaltante, la quale, quindi, avrebbe anche potuto propendere per l'indizione di una nuova procedura ad evidenza pubblica al fine di ricercare in un contesto concorrenziale la migliore scelta in termini di qualità e prezzo.

Al riguardo, peraltro, si evidenzia che i *“Servizi di ristorazione”*, essendo ricompresi nell'allegato II B della più volte citata Direttiva comunitaria, sono sottoposti al regime semplificato di cui all'art. 21 della Direttiva medesima.

## **5.2 OGGETTO DELLA DELEGA**

Sulla scorta delle premesse di cui sopra, l'Azienda ha dato *“mandato al Dipartimento Acquisizione e Gestione Beni e Servizi, di negoziare con la Ditta Serenissima Ristorazione Spa, unica ditta risultata idonea dopo la valutazione di qualità, l'offerta per il servizio di ristorazione con il sistema del legame caldo in legame d'acquisito tra l'Azienda Ospedaliera di Padova e l'Ulss n. 16 di Padova”*.

Dalla lettura della delega in parola, sembrerebbe che la stessa abbia ad oggetto *“il servizio di ristorazione con il sistema del legame caldo”*. Tuttavia, com'è agevole ricavare dalla deliberazione suddetta, è evidente che si tratta di un mero errore materiale. Il mandato deve, infatti, chiaramente intendersi riferito alla negoziazione per il servizio con il legame refrigerato, stante la necessità di garantire che la trattativa privata venga condotta *“mantenendo inalterate le condizioni di gara previste nel*

*Capitolato Speciale*". Ciò in coerenza con quanto statuito dall'art. 30 (*rectius* 31), comma 1, lettera a) della Direttiva 2004/18, a tenore del quale la procedura negoziata è ammessa "*purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate*".

### 5.3 NEGOZIAZIONE TRAMITE STRUTTURA AZIENDALE

L'Amministrazione procedente, come già accennato, ha incaricato il Dipartimento Interaziendale Acquisizione e Gestione Beni e Servizi di condurre la negoziazione con la Ditta Serenissima al fine di affidare la gara in parola.

Sul punto appare interessante soffermarsi, anche in considerazione dei rilievi critici in merito sollevati negli esposti citati in premessa, sulla possibilità per una stazione appaltante di affidare ad un suo ufficio, anziché ad una apposita commissione, il compito di condurre una trattativa privata.

La problematica suesposta, con riferimento al periodo temporale nel quale è stata espletata la negoziazione *de quo*, non risultava essere oggetto di precisa disposizione normativa in tema di appalti di servizi. Il legislatore nazionale si era preoccupato, infatti, di disciplinare detta tematica solamente in materia di lavori pubblici. L'allora vigente articolo 21 della Legge 109/1994, prevedeva, difatti, che "*quando la scelta della migliore offerta avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa la valutazione [fosse] demandata ad una commissione giudicatrice*". In materia, la giurisprudenza aveva avuto modo di esprimersi nel senso che il legislatore, con la norma citata, "*abbia codificato un principio, immanente nell'ordinamento generale, che trascende il settore dei lavori pubblici, per rendersi operativo in qualsiasi gara, in quanto rispondente ai criteri di rango costituzionale di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa*" (T.A.R. Lazio, Latina,

sez. I, n. 304 del 28 aprile 2007 e conforme Consiglio di Stato, sez. V, n. 1408 del 18 marzo 2004). In base a tale interpretazione risultava, dunque, che la disposizione in esame esprimeva un principio generale dell'ordinamento e che, pertanto, poteva essere applicata ad ogni ipotesi di affidamento condotto mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Ciò, in quanto la *ratio* della disposizione suddetta era appunto quella di garantire la correttezza dello svolgimento delle gare in cui sussistevano margini di discrezionalità di scelta in capo all'Amministrazione procedente.

Il principio generale enunciato dalla giurisprudenza è stato codificato nel nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006) e precisamente all'articolo 84.

Viene, dunque, confermata, a far data dal 1 luglio 2007 (entrata in vigore del nuovo Codice), la necessità di affidare ad una Commissione il compito di valutare le offerte allorquando il sistema prescelto sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In tal caso, infatti, occorre affidare a degli esperti la valutazione della qualità delle offerte.

Diversamente, quando si tratti di affidare un appalto sulla base del solo parametro del prezzo, è possibile prescindere dalla nomina di una Commissione non rinvenendosi margini di discrezionalità nella scelta della P.A..

Ed è proprio questa la fattispecie ricorrente nel caso considerato. La stazione appaltante, infatti, tramite la propria struttura operativa, si è limitata, da quanto risulta dalla documentazione in possesso della scrivente Direzione, a rinegoziare il solo prezzo al fine di ottenere un ribasso dello stesso.

Alla luce delle suddette considerazioni risulta, pertanto, non rinvenibile alcun elemento di censura del comportamento tenuto dall'AULSS 16.

#### 5.4 NUOVA OFFERTA ECONOMICA

La negoziazione, condotta con la sola ditta Serenissima (si ricorda unico concorrente ad aver ricevuto una valutazione positiva dell'offerta tecnica in sede di trattativa privata), ha portato alla formulazione di una nuova offerta economica sintetizzata nella seguente tabella:

		<b>Costo unitario pasto</b>	<b>Costo unitario amm.to</b>	<b>COSTO UNITARIO</b>
<b>a. Vassoio personalizzato</b>	colaz.	1,81	0,00	1,81
	pranzo	6,79	0,84	7,63
	cena	5,94	0,84	6,78
	<b>Tot.</b>	<b>14,54</b>	<b>1,68</b>	<b>16,22</b>
<b>b. Clinica pediatrica</b>	colaz.	1,81	0,00	1,81
	pranzo	6,79	0,84	7,63
	cena	5,94	0,84	6,78
	<b>Tot.</b>	<b>14,54</b>	<b>1,68</b>	<b>16,22</b>
<b>c. Multiporzione</b>	colaz.	1,74	0,00	1,74
	pranzo	6,68	0,84	7,52
	cena	5,83	0,84	6,67
	<b>Tot.</b>	<b>14,25</b>	<b>1,68</b>	<b>15,93</b>
<b>d. Mensa</b>		<b>7,27</b>	<b>0,84</b>	<b>8,11</b>
<b>e. Miscele enterali</b>		<b>6,50</b>	<b>0,00</b>	<b>6,50</b>
<b>f. Biberon lactarium</b>		<b>4,50</b>	<b>0,00</b>	<b>4,50</b>

Tabella 4 - offerta economica ditta Serenissima

Nella tabella successiva si riportano i costi totali, annui e per la durata del contratto (9 anni), delle offerte formulate in sede di licitazione e di trattativa, con distinzione tra le voci prezzi, costo degli investimenti (ammortamento), e canone per la gestione del bar.

Si precisa che quest'ultimo rappresenta una voce attiva, in quanto si tratta dell'importo versato dalla ditta appaltatrice all'Azienda Sanitaria a titolo di corrispettivo per l'utilizzo degli spazi di proprietà dell'Azienda Pubblica. Tale quota va quindi detratta dai costi complessivi trattandosi di un'entrata per la Struttura Pubblica. Pertanto la variazione positiva del 25% va letta come variazione a favore della stazione appaltante.

	Licitazione	Trattativa	Variazione %
tot pasti annuo (iva esclusa)	13.137.725,25	12.561.055,80	-4%
ammortamento annuo	1.867.080,24	1.347.067,32	-28%
canone gestione bar	-60.000,00	-75.000,00	25%
<b>totale annuo</b>	<b>14.944.805,49</b>	<b>13.833.123,12</b>	<b>-7%</b>
totale 9 anni	134.503.249,41	124.498.108,08	-7%

**Tabella 5 - offerta economica: confronto licitazione e trattativa**

In merito si osserva che i dati della Tabella 5, ricavati dalla Direzione scrivente sulla base della documentazione acquisita, non coincidono con i valori evidenziati nell'esposto della CGIL, laddove si afferma che *“il costo annuo presunto del servizio, come rilevabile dall'offerta Serenissima Ristorazione SpA, è di € 13.908.123,12 anziché l'offerta di gara di € 14.191.343,37 (ritenuta eccessivamente onerosa)”*.

Ne consegue che l'offerta migliorativa presenta una differenza positiva di € 1.111.682,37<sup>7</sup> e non, come emerge dall'esposto suddetto, di € 283.220,25<sup>8</sup>.

Nei paragrafi che seguono, è stata condotta un'approfondita analisi della nuova offerta economica distinguendo le componenti prezzo ed investimento.

<sup>7</sup> Tale valore corrisponde alla differenza tra € 14.944.805,49 ed € 13.833.123,12.

<sup>8</sup> Tale valore corrisponde alla differenza tra € 14.191.343,37 ed € 13.908.123,12.

## 5.5 ANALISI DEI PREZZI

In merito all'analisi dei prezzi proposti dalla Ditta Serenissima, pare innanzitutto utile riportare, di seguito, una tabella che consenta di raffrontare l'offerta economica formulata dalla medesima Ditta in sede di licitazione privata con quella proposta in sede di negoziazione.

		Volumi	Costo unitario	Licitazione	Costo unitario	Trattativa	Variazione %
a. Vassoio personalizzato	colaz.	526.765	1,89	995.585,85	1,81	953.444,65	-4%
	pranzo	526.765	6,88	3.624.143,20	6,79	3.576.734,35	-1%
	cena	526.765	6,03	3.176.392,95	5,94	3.128.984,10	-1%
	Tot.		<b>14,80</b>		<b>14,54</b>		<b>-2%</b>
b. Clinica pediatrica	colaz.	50.000	1,89	94.500,00	1,81	90.500,00	-4%
	pranzo	50.000	6,88	344.000,00	6,79	339.500,00	-1%
	cena	50.000	6,03	301.500,00	5,94	297.000,00	-1%
	Tot.		<b>14,80</b>		<b>14,54</b>		<b>-2%</b>
c. Multiporzione	colaz.	62.377	1,74	108.535,98	1,74	108.535,98	0%
	pranzo	62.377	6,68	416.678,36	6,68	416.678,36	0%
	cena	62.377	5,83	363.657,91	5,83	363.657,91	0%
	Tot.		<b>14,25</b>		<b>14,25</b>		<b>0%</b>
d. Mensa		320.835	<b>8,60</b>	2.759.181,00	<b>7,27</b>	2.332.470,45	<b>-15%</b>
e. Miscele enterali		65.700	<b>6,50</b>	427.050,00	<b>6,50</b>	427.050,00	<b>0%</b>
f. Biberon lactarium		117.000	<b>4,50</b>	526.500,00	<b>4,50</b>	526.500,00	<b>0%</b>
<b>totale annuo iva esclusa</b>				<b>13.137.725,25</b>		<b>12.561.055,80</b>	<b>-4%</b>
<b>tot 9 anni iva esclusa</b>				<b>118.239.527,25</b>		<b>113.049.502,20</b>	<b>-4%</b>

**Tabella 6 – offerta economica con confronto prezzi licitazione e trattativa (esclusi ammortamenti e bar)**

Si ritiene utile evidenziare che i dati riportati in tabella si riferiscono esclusivamente ai prezzi dei pasti per il servizio ristorazione degenti e mensa dipendenti, non comprendendo le quote di gestione del bar e di ammortamento (oggetto di approfondita analisi anche nel successivo capitolo della presente relazione).

Preliminarmente occorre sottolineare che il confronto di cui sopra, effettuato cioè tra i prezzi formulati dalla medesima ditta in offerte successive, presenta dal punto

di vista economico una significatività non rilevante in quanto astrae totalmente dai riferimenti effettivamente vigenti nel mercato. Il confronto sarebbe risultato significativo, vista la complessità del settore, unicamente tramite la comparazione di più offerte, riferite alla stessa realtà organizzativa, acquisite, nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica, da differenti ditte.

In merito all'analisi dei prezzi, la Stazione appaltante, nel punto 2 della premessa della delibera 766/2006, ha, inoltre, effettuato un confronto tra i nuovi prezzi offerti dalla suddetta Ditta e quelli praticati per un analogo servizio in altre realtà aziendali (quelle di Genova, di Trieste, di Trento, di Ferrara e di Venezia).

Va considerato che un confronto dei prezzi in tema di attività complesse, come quella in esame, risulta alquanto difficoltoso poiché dipendente da un numero elevato di variabili anche esogene (ad es. dispersione nel territorio delle strutture da servire, viabilità, portata degli ascensori, ecc.). Le valutazioni di convenienza economica possono, in effetti, condurre le ditte offerenti alla formulazione di prezzi differenti, per medesimi servizi, sulla base delle distinte realtà applicative.

Il tentativo di comparazione effettuato dalla Stazione appaltante è stato realizzato atualizzando tutti i prezzi alla stessa data di riferimento (1 gennaio 2009) ed aggiungendo i costi dei servizi accessori laddove mancanti. Tuttavia l'intento di omogeneizzazione dei dati, seppur apprezzabile negli intenti, non risulta corredato delle informazioni necessarie per ricostruirne il percorso logico. Non si rinvergono, infatti, esaustive spiegazioni in merito alla composizione dei costi riferiti alle condizioni di fornitura del servizio, alle basi annue di calcolo per le atualizzazioni, nonché alle modalità di calcolo per l'ottenimento dei costi dei servizi con accessori e del costo medio per pasto.

Si rileva, inoltre, che i prezzi presi come riferimento<sup>9</sup>, in sede di deliberazione 766/2006, per il confronto risultano essere in diversi casi privi della componente non trascurabile relativa agli ammortamenti<sup>10</sup>, che, nel caso *de quo*, ammonta ad € 1,68 a giornata alimentare (€ 0,84 a pasto, colazioni escluse).

<sup>9</sup> Tali prezzi comprendono le seguenti componenti: prezzo del pasto su vassoio personalizzato, prenotazione dei pasti, consegna franco ospedale, consegna presso il reparto, ritiro dei vassoi e lavaggio stoviglie e rintracciabilità del lotto.

<sup>10</sup> Si consideri che in merito la Stazione appaltante, con nota prot. n. 62834 del 28/06/2007 (doc. n. 27), ha fornito ulteriori elementi all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture a chiarimento delle motivazioni che hanno sotteso all'aggiudicazione. Relativamente allo specifico aspetto all'attenzione, l'AULSS 16 ha provveduto ad integrare i costi confrontati con la relativa quota di ammortamento, come risulta dalla tabella seguente.

	Padova	Genova	Trieste	Venezia	Trento
Giornata alimentare investimenti esclusi	16,22	18,24	16,55	16,90	17,74
mensa	7,27	5,15	5,70	6,77	7,27

Tale nuovo elemento ha colmato una delle criticità sopra evidenziate rendendo così maggiormente significativo il confronto tra le diverse realtà prese in esame. Tuttavia si ritiene opportuno considerare che:

- poiché il prezzo relativo al servizio mensa di alcune altre Aziende (in modo esplicito per Trento, non evidente per le altre) è stato indicato comprensivo della spesa d'investimento, sarebbe stato opportuno utilizzare lo stesso criterio anche relativamente a Padova, il cui costo complessivo del servizio ammonterebbe quindi ad € 8,11 anziché 7,27;
- non è stata effettuata alcuna considerazione circa l'onerosità del costo del servizio mensa rispetto ai prezzi praticati presso le altre Aziende;
- anche in detta relazione emerge la problematica relativa all'omogeneizzazione dei prezzi posti a confronto che non sempre risultano perfettamente confrontabili: ad es. al prezzo per giornata alimentare di Venezia è stata aggiunta la quota relativa alle utenze, mentre, per quelli proposti a Padova non sono stati computati i non trascurabili (come evidenziato dallo studio di fattibilità) costi energetici relativi alla rigenerazione dei pasti. Inoltre, l'analisi comparativa dei costi praticati presso le altre realtà Sanitarie, presenta evidenti difficoltà di omogeneizzazione dei dati anche a causa delle differenti e personalizzate caratteristiche che ogni servizio assume in base all'effettiva realtà di applicazione. Tali dati si prestano quindi a differente lettura, aggregazione e trattamento in base ai differenti approcci ed intenti dimostrativi, il che priva i confronti effettuati della caratteristica dell'inconfutabile attendibilità e correttezza. A titolo di esempio, se al servizio base di Trieste si fosse proceduto aggiungendo il costo dei servizi accessori in base al listino di Padova, così come effettuato negli altri casi, anziché dell'offerta proposta e non accolta per la sede di Trieste, il costo finale sarebbe stato pari ad € 15,02 anziché € 16,55 quindi non più superiore bensì nettamente inferiore al prezzo a giornata alimentare offerto dalla ditta Serenissima per le sedi di Padova. Il che riprova che, alla luce delle suesposte considerazioni, l'unico metodo inconfutabile per porre a confronto col mercato il prezzo di un servizio così complesso consiste nel paragonare più offerte elaborate per la medesima realtà ed alle medesime condizioni.

Il costo per giornata alimentare degenti offerto dalla ditta Serenissima viene, difatti, considerato pari ad € 14,54, mentre sarebbe stato più corretto valutare il costo comprensivo dell'ammortamento pari ad € 16,22. Analogamente per il servizio mensa, viene preso in esame l'importo di € 7,27 anziché l'effettivo costo di € 8,11.

In merito all'analisi comparativa tra i volumi complessivi di spesa delle Aziende in questione e quelli delle altre Aziende sanitarie, si osserva che è stata effettuata una semplice operazione di moltiplicazione del costo a pasto per i volumi della realtà padovana, non tenendo conto che all'aumentare dei volumi i prezzi offerti presentano di norma un andamento decrescente e non costante come, invece, rappresentato dall'AULSS 16.

Non si può non rilevare, infine, come la delibera 766/2006 ometta dalle comparazioni ogni riferimento al costo del servizio mensa, a differenza di quanto effettuato pochi mesi prima nella delibera n. 457 (punto 3 della premessa) laddove si osservava che *“ancora più elevato è il prezzo proposto dalla ditta per il pasto mensa che all'Azienda Ospedaliera di Genova risulta pari a euro 5,15”*.

## 5.6 ANALISI DEI COSTI RELATIVI AGLI INVESTIMENTI

Come precedentemente evidenziato, il sistema di ristorazione *Cook & Chill* necessita di considerevoli investimenti per il funzionamento nelle fasi di stoccaggio, preparazione, confezionamento, conservazione, prelievo, trasporto, rigenerazione e distribuzione dei pasti.

In merito, il capitolato speciale prevede, all'articolo 11, che *“sono a carico dell'Impresa gli oneri dei lavori, da eseguirsi sotto alla direzione del Dipartimento Interaziendale di Area Tecnica, come l'acquisto e messa in opera delle attrezzature per la gestione a regime, nonché la dismissione delle attrezzature non più utilizzate”*. La Serenissima Ristorazione S.p.a., conseguentemente, ha provveduto all'acquisto dei beni necessari per la realizzazione del servizio di cui trattasi.

Le Aziende sanitarie, tuttavia, hanno previsto di contribuire agli ingenti investimenti, parametrando il proprio apporto finanziario all'ammortamento previsto dalla legislazione fiscale vigente. Il capitolato speciale di gara prevede, infatti, all'art. 20, punto B, n. 4, che le ditte offerenti formulino una quota mensile di ammortamento, da porre a carico delle Aziende sanitarie, *“costruita nel modo seguente:*

- *elaborazione di un documento, assimilabile ad un piano di ammortamento, redatto secondo i criteri fiscali vigenti, di tutti gli investimenti previsti per il funzionamento del sistema di erogazione pasti proposto, per la durata dell'appalto, comprensivo di oneri finanziari e di reddito;*

- *le varie categorie di cespiti dovranno essere distinte secondo la durata di ammortamento ad essi attribuita dalle vigenti disposizioni fiscali;*

- *la quota annua sarà formata dagli importi delle singole categorie di cespiti rapportati alla durata propria di ammortamento;*

- *la quota mensile è pari a un dodicesimo della quota annua. [...]*”.

Tale criterio è stato seguito anche in sede di negoziazione, ove si è fatto riferimento, quanto a modalità di formulazione dell'offerta economica, agli atti della gara originariamente indetta.

Nella tabella a seguire vengono riassunte le proposte presentate in sede di procedura di gara ad evidenza pubblica ed in sede di trattativa privata dalla Ditta Serenissima Ristorazione S.p.A., evidenziando il costo delle singole voci oggetto di investimento (colonna B) e le relative quote di ammortamento a carico delle Aziende sanitarie (colonne C e D) .

Si precisa che i costi di investimento (colonna B), rimasti invariati in sede di negoziazione, sono stati distinti dalla Ditta in:

- investimenti per il centro di produzione esterno;
- investimenti da realizzarsi presso strutture delle Aziende sanitarie;
- investimenti in logistica e trasporto.

	A	B	C	D	E	F
		costo investimenti previsti - licitazione e trattativa -	quota di ammortamento licitazione privata	quota di ammortamento trattativa privata	Differenza (D - C)	Differenza %
1	terreno	€ 511.493,00	€ 138.103,11	€ 60.508,04	-€ 77.595,07	-56%
2	opere edili immobile	€ 3.700.000,00	€ 999.000,00	€ 437.698,58	-€ 561.301,42	-56%
3	opere meccaniche (impianti generici)	€ 2.072.945,00	€ 1.492.520,40	€ 653.927,98	-€ 838.592,42	-56%
4	opere elettriche (impianti generici)	€ 1.299.499,00	€ 935.639,28	€ 409.937,92	-€ 525.701,36	-56%
5	spese tecniche	€ 300.000,00	€ 300.000,00	€ 131.441,01	-€ 168.558,99	-56%
6	impianti specifici	€ 2.959.670,70	€ 3.837.571,06	€ 1.681.380,77	-€ 2.156.190,29	-56%
7	arredi	€ 73.788,30	€ 88.473,75	€ 38.763,60	-€ 49.710,15	-56%
8	attrezzature	€ 155.727,00	€ 175.548,15	€ 76.914,09	-€ 98.634,06	-56%
9	attrezzature di trasporto interno	€ 9.900,00	€ 11.483,68	€ 5.031,42	-€ 6.452,26	-56%
10	macchine elettroniche e d'ufficio	€ 302.850,00	€ 351.296,34	€ 153.915,82	-€ 197.380,52	-56%
	<b>totale invest. c/o centro esterno</b>	<b>€ 11.385.873,00</b>	<b>€ 8.329.635,77</b>	<b>€ 3.649.519,23</b>	<b>-€ 4.680.116,54</b>	<b>-56%</b>
11	opere edili area deposito carrelli	€ 150.000,00	€ 194.493,14	€ 194.493,14	€ 0,00	0%
12	opere edili mensa dipendenti	€ 140.000,00	€ 181.526,93	€ 181.526,93	€ 0,00	0%
13	opere meccaniche mensa	€ 32.442,00	€ 42.064,98	€ 42.064,98	€ 0,00	0%
14	opere meccaniche centro di stoccaggio	€ 89.722,00	€ 116.335,43	€ 116.335,43	€ 0,00	0%
15	opere meccaniche cucine di reparto	€ 198.200,00	€ 256.990,27	€ 256.990,27	€ 0,00	0%
16	opere elettriche mensa	€ 13.526,00	€ 17.538,10	€ 17.538,10	€ 0,00	0%
17	opere elettriche centro di stoccaggio	€ 40.122,00	€ 52.023,03	€ 52.023,03	€ 0,00	0%
18	opere elettriche cucine di reparto	€ 113.360,00	€ 146.984,95	€ 146.984,95	€ 0,00	0%
19	spese tecniche	€ 100.000,00	€ 115.996,81	€ 115.996,81	€ 0,00	0%
20	impianti specifici	€ 251.684,50	€ 326.339,40	€ 326.339,40	€ 0,00	0%
	<b>parziale inv. c/o Az.sanitarie rif. 11-20</b>	<b>(€ 1.129.056,50)</b>	<b>(€ 1.450.293,04)</b>	<b>(€ 1.450.293,04)</b>	<b>(€ 0,00)</b>	<b>0%</b>
21	arredi	€ 44.461,80	€ 53.310,65	€ 53.310,65	€ 0,00	0%
22	attrezzature	€ 10.467,90	€ 11.800,27	€ 11.800,27	€ 0,00	0%
23	macchine elettroniche e d'ufficio	€ 5.670,00	€ 6.577,02	€ 6.577,02	€ 0,00	0%
	<b>totale invest. c/o Az. sanitarie</b>	<b>€ 1.189.656,20</b>	<b>€ 1.521.980,98</b>	<b>€ 1.521.980,98</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>0%</b>
24	sistema di carrelli completo	€ 4.419.945,00	€ 5.730.993,33	€ 5.730.993,33	€ 0,00	0%
25	mezzi di trasporto	€ 941.765,00	€ 1.221.112,24	€ 1.221.112,24	€ 0,00	0%
	<b>totale inv. logistica e m/ trasporto</b>	<b>€ 5.361.710,00</b>	<b>€ 6.952.105,57</b>	<b>€ 6.952.105,57</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>0%</b>
	<b>TOTALE 9 ANNI</b>	<b>€ 17.937.239,20</b>	<b>€ 16.803.722,32</b>	<b>€ 12.123.605,78</b>	<b>-€ 4.680.116,54</b>	<b>-28%</b>
	<b>Quota annua</b>		<b>€ 1.867.080,26</b>	<b>€ 1.347.067,31</b>	<b>-€ 520.012,95</b>	<b>-28%</b>

Tabella 7 – Costo investimenti e comparazione delle quote di ammortamento

Nel merito la Commissione di gara, nel verbale della seduta del 9/1/2006, aveva disposto l'aggiudicazione provvisoria dell'appalto a favore della ditta Serenissima, subordinando l'aggiudicazione definitiva alla verifica, da parte degli uffici competenti, della congruità dell'offerta.

Conseguentemente il Dipartimento Interaziendale Acquisizione e Gestione Beni e Servizi richiedeva, con nota del 7/3/2006 prot. n. 23758 (doc. n. 28), al Dipartimento Interaziendale di Area Tecnica di *“analizzare i costi riportati dalla Ditta individuati nella tipologia investimenti c/o strutture ULSS”* limitatamente alle voci di cui ai riferimenti nn. 11-20 dell'offerta, corrispondenti alla quasi totalità degli investimenti da realizzarsi presso le strutture delle Aziende sanitarie<sup>11</sup>.

Sollecitato con nota del 4/4/2006 prot. n. 35336, il Dipartimento Interaziendale di Area Tecnica forniva riscontro affermando come *“tale richiesta non trovi fondamento se non a fronte di elementi e fatti nuovi rispetto alla documentazione tecnica progettuale allegata all'offerta presentata dalla ditta medesima (offerta tecnica). Ciò perché, tale documentazione, è già stata valutata a suo tempo dalla Commissione Tecnica, di cui il sottoscritto è stato componente, incaricata con deliberazione del Direttore Generale n. 817/04 per la valutazione tecnica dei progetti e l'attribuzione dei relativi punteggi. Aggiungasi che come da deliberazione n. 817/04, è la Commissione di gara, competente all'apertura delle offerte ed alla determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa”* (nota prot. n. 39631 del 13/4/2006).

Alla luce delle considerazioni riportate nella nota citata, la richiesta di valutazione di congruità economica relativa alle voci di investimento è rimasta inevasa.

Si consideri inoltre che tale richiesta è stata riformulata anche successivamente alla non aggiudicazione della gara, laddove, con deliberazione n. 457 del 14/6/2006,

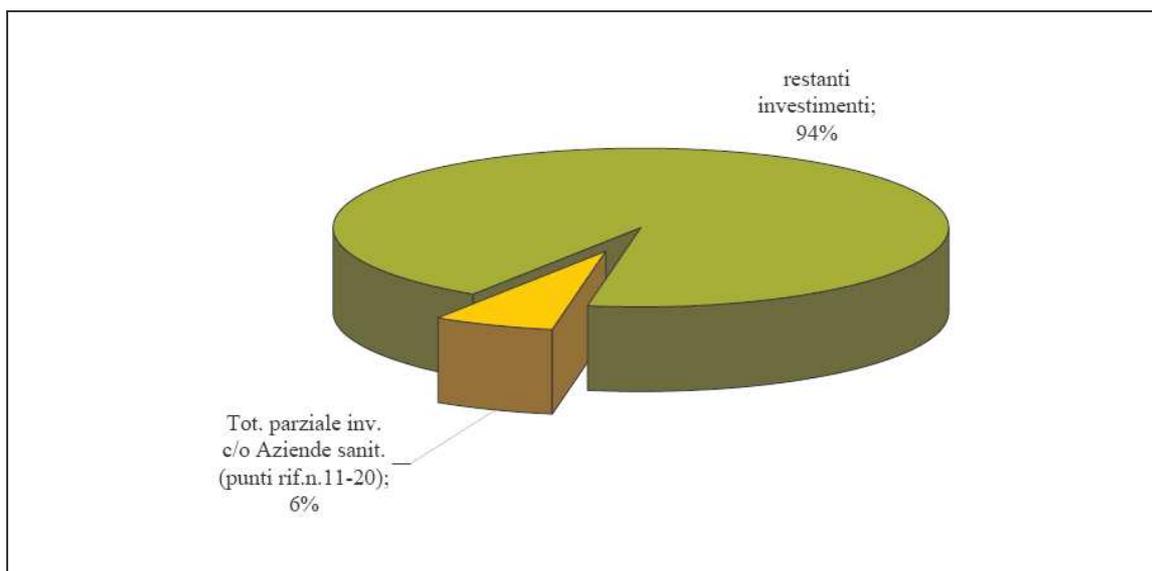
---

<sup>11</sup> Gli investimenti presso le strutture AULSS non comprendono i costi d'investimento relativi alla logistica ed ai trasporti (punti 24 e 25).

viene dato mandato al “*Dipartimento Interaziendale di Area Tecnica* [di] *verificare la congruità dell’offerta relativamente ai punti [11-20]*”.

Non risulta che detta valutazione sia stata effettuata neppure successivamente a detta assegnazione formale, né tanto meno in sede di negoziazione per l’affidamento del servizio (deliberazione n. 766/2006).

Ma anche laddove una tale valutazione fosse stata fatta, essa sarebbe risultata comunque parziale, in quanto avrebbe riguardato solamente gli investimenti relativi ai punti 11-20 dell’offerta economica, corrispondenti a circa il 6% degli investimenti totali (€ 1.129.056,50 sui € 17.937.239,20 complessivamente previsti).



**Figura 1 – Composizione dei costi di investimento**

Infatti, anche per quanto attiene alle restanti voci d'investimento<sup>12</sup> (pari al 94% degli investimenti totali - Figura 1), la Stazione appaltante non risulta aver effettuato alcuna verifica di congruità economica.

Come premesso, l'offerta economica proposta dalla Ditta indica la quota mensile di ammortamento (colonne C e D della Tabella 7), come da delibera n. 817/04<sup>13</sup>.

I valori esposti nella Tabella 7 rappresentano il costo complessivo a carico delle Aziende sanitarie nei 9 anni di durata dell'appalto, così come indicato nel piano di ammortamento che Serenissima Ristorazione S.p.A. ha redatto secondo specifiche modalità di calcolo<sup>14</sup>.

Nel dettaglio, la Ditta ha identificato tre categorie di investimenti:

- a) investimenti per i quali sono state applicate le aliquote di ammortamento fiscale, senza inclusione di alcun onere finanziario e di reddito (voci rif. nn. 1, 2, 3, 4);
- b) investimenti per i quali sono state applicate le aliquote di ammortamento fiscale, con inclusione degli oneri finanziari e di reddito, quantificati con

---

<sup>12</sup> Concernenti nel dettaglio:

- la realizzazione del centro di cottura esterno (rif. nn. 1-10 dell'offerta economica);
- gli ulteriori investimenti da realizzarsi presso le Aziende sanitarie (rif. nn. 21-23);
- gli investimenti nel settore logistica e mezzi di trasporto (rif. nn. 24-25).

<sup>13</sup> L'inclusione di oneri aggiuntivi nei valori complessivamente ammortizzabili determina in numerosi casi per i quali il costo iniziale indicato dalla Ditta (colonna B) risulta inferiore all'ammontare complessivo a carico delle Aziende sanitarie (colonna C). Si consideri, a titolo esemplificativo, il caso della voce "Mezzi di trasporto" che si ammortizza completamente in 9 anni: il costo complessivo a carico delle Aziende Sanitarie in 9 anni (€ 1.221.112,24) è maggiorato del 30% rispetto al valore iniziale dell'investimento indicato dalla Serenissima Ristorazione S.p.A. (€ 941.765,00).

<sup>14</sup> Si precisa che tutte le quote di ammortamento calcolate secondo i criteri a), b) e c) sono interamente poste a carico delle Aziende sanitarie.

un tasso di interesse omnicomprensivo del 6% (voci rif. nn. 5<sup>15</sup>, 7, 8, 9, 10, 19, 21, 22, 23);

- c) investimenti con durata di ammortamento corrispondente alla durata dell'appalto inclusivi di oneri finanziari e di reddito, quantificati con un tasso di interesse omnicomprensivo del 6% (voci rif. nn. 6, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19<sup>16</sup>, 20, 24, 25).

Per tale ultima categoria di investimenti (punto c), la Ditta, come si ricava dall'offerta relativa alla licitazione privata del 7 luglio 2005 (doc. n. 29), ha *“ricompreso anche investimenti per i quali ha applicato aliquote inferiori rispetto a quelle massime previste dalla legge fiscale, così da avere una durata di ammortamento corrispondente a quella di 9 anni della commessa”*.

Si considerino, ad esempio, le voci “Sistema di carrelli completo” e “Mezzi di trasporto” (rif. nn. 24 e 25)<sup>17</sup>: per tali tipologie di costi la normativa fiscale prevede un tasso di ammortamento del 20%, e pertanto una durata dell'ammortamento fiscale pari a 5 anni. Diversamente, applicando il criterio c) stabilito da Serenissima Ristorazione S.p.A., che prevede un aumento del periodo di ammortamento fino a 9 anni (durata della commessa), l'aliquota fiscale passa all'11%.

A fronte di tale estensione della durata di ammortamento, la Ditta ha però calcolato gli oneri finanziari e di reddito non esclusivamente sui 5 anni previsti per l'ammortamento dalla normativa fiscale, bensì su tutti i 9 anni di durata dell'appalto.

---

<sup>15</sup> La voce “Spese tecniche” c/o il centro di produzione esterno (rif. n. 5) risulta elencata tra gli investimenti comprensivi di oneri finanziari e di reddito, invece i valori esposti nel piano di ammortamento confermerebbero il contrario.

<sup>16</sup> Si evidenzia che la Ditta ha elencato gli investimenti rif. n. 19 (“Spese tecniche” c/o strutture AULSS) sia tra gli investimenti quantificati secondo il criterio b) che secondo il criterio c).

<sup>17</sup> Si presume che i costi di investimento per logistica e mezzi di trasporto siano stati imputati per intero alle Aziende sanitarie in quanto riferiti a beni utilizzati presumibilmente in via esclusiva dalle medesime Aziende ed il cui ciclo di vita utile terminerà nei nove anni di durata del contratto.

Nella Tabella 8 si evidenziano le rate di ammortamento esposte nel piano presentato dalla Ditta in sede di trattativa privata (con oneri finanziari e di reddito calcolati su 9 anni di durata dell'appalto) e gli ammortamenti risultanti dall'applicazione degli oneri soltanto per la durata dell'ammortamento fiscale (5 anni).

	Rif.	C.iniziale	Aliquota amm.to	Durata amm.to	Q.ta amm.to annua	Q.ta amm.to complessiva (9 anni)	Q.ta cap.
<b>Con oneri finanz. e di reddito su 9 anni (Piano amm.to Serenissima Ristorazione S.p.A.)</b>	24	4.419.945,00	11%	9	636.777,04	5.730.993,33	4.419.945,00
	25	941.765,00	11%	9	135.679,14	1.221.112,24	941.765,00
	<b>Totale</b>						<b>6.952.105,57</b>
<b>Con oneri finanz. e di reddito su 5 anni</b>	24	4.419.945,00	20%	5	1.025.399,03	5.126.995,17	4.419.945,00
	25	941.765,00	20%	5	218.483,47	1.092.417,35	941.765,00
	<b>Totale</b>						<b>6.219.412,52</b>

**Tabella 8 – Calcolo quote di ammortamento con oneri finanziari e di reddito (rif. nn. 24-25)**

Calcolando, limitatamente agli investimenti in logistica e mezzi di trasporto, gli oneri finanziari e di reddito esclusivamente sui 5 anni previsti dalla normativa fiscale, le Aziende sanitarie pagherebbero in 9 anni un ammortamento pari ad € 6.219.412,52 contro gli € 6.952.105,57 proposti dalla Ditta. In sostanza, considerando solo le due voci di costo citate, l'applicazione di oneri aggiuntivi sul previsto periodo di ammortamento fiscale permetterebbe alle Aziende sanitarie di realizzare minori costi per ben € 732.693,05.

Infine si sottolinea che la Ditta ha esposto nel piano la quota di ammortamento relativa al terreno su cui dovrebbe sorgere il centro di cottura esterno (rif. n. 1).

Sul punto si ricorda che l'ammortamento non è altro che un processo contabile di ripartizione di un costo pluriennale che consente di evidenziare nel bilancio la quota di costo di competenza dell'esercizio (art. 2426 C.C.)<sup>18</sup>. Ne deriva, pertanto, che la procedura di ammortamento deve riguardare esclusivamente i fattori produttivi pluriennali.

Il terreno tuttavia rappresenta un'immobilizzazione materiale di tipo particolare, in quanto la sua natura di bene durevole suscettibile di utilizzazione illimitata (e non soggetto a degrado) non ne esaurisce l'utilità economica nel tempo. Tale specificità lo sottrae pertanto alla procedura di ammortamento.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> L'art. 2426 del Codice Civile sancisce: *“il costo delle immobilizzazioni, materiali e immateriali, la cui utilizzazione è limitata nel tempo deve essere sistematicamente ammortizzato in ogni esercizio in relazione con la loro residua possibilità di utilizzazione”*.

<sup>19</sup> Chiaramente esistono delle eccezioni alla regola di carattere generale ora espressa. Si consideri, ad esempio, il caso di un bene quale un giacimento minerario o una discarica: si tratta a tutti gli effetti di un bene cui viene riconosciuta la natura di normale bene ammortizzabile in quanto costituisce parte attiva di un processo produttivo che nel limita, al passare del tempo, la futura possibilità di utilizzo.

Peraltro anche i principi contabili nazionali (principio n. 16) seguono il criterio generale che impone il divieto di operare l'ammortamento del terreno. In particolare, in relazione ai terreni su cui insiste un fabbricato industriale, essi affermano che, al fine di procedere all'ammortamento, il valore del terreno va scorporato da quello del fabbricato sulla base di stime. Soltanto nel caso in cui il terreno su cui insiste il fabbricato abbia un valore intrinseco a se stante, in quanto, se il fabbricato viene meno, il costo di bonifica può azzerare quello del terreno, anche quest'ultimo va ammortizzato.

A conferma di quanto espresso, si riporta il commento formulato dalla Commissione Paritetica per la statuizione dei principi contabili nel documento “Le immobilizzazioni materiali”: *“La procedura di ammortamento è prescritta per le immobilizzazioni materiali la cui utilizzazione è limitata nel tempo; non appare, dunque, estendibile a tutte le immobilizzazioni. Vi sono, infatti, immobilizzazioni non soggette a utilizzazione limitata nel tempo per le quali la procedura di ammortamento è improponibile (l'esempio tipico è costituito dai terreni) [...]”*(Edizione aggiornata del documento n. 4 del 1979).

Parallelamente anche nei principi contabili internazionali è riscontrabile la medesima logica. Lo IAS n. 16 precisa che i terreni e gli edifici sono beni separabili, trattati separatamente ai fini contabili, anche qualora venissero acquistati congiuntamente. I terreni, di norma, hanno una vita illimitata e perciò non sono ammortizzabili. La regola trova però alcune eccezioni; in particolare, il principio contabile cita esplicitamente il caso di cave e siti utilizzati per discariche.

Sotto il profilo fiscale, i terreni, anche se utilizzati per l'esercizio dell'attività imprenditoriale, non sono soggetti alla procedura di ammortamento, in quanto, per principio generale, essi non sono deperibili<sup>20</sup>.

Vi sono, tuttavia, alcune eccezioni che riguardano le ipotesi in cui il terreno soddisfi i requisiti della strumentalità e della deperibilità<sup>21</sup>.

In ogni caso, occorre considerare ulteriormente che il D.L. n. 223 del 4 luglio 2006<sup>22</sup>, entrato in vigore prima dell'affidamento del servizio (deliberazione del D.G. n. 766 del 25 settembre 2006), sancisce che, ai fini del calcolo delle quote d'ammortamento deducibile, il costo dei fabbricati strumentali deve essere assunto al netto dei costi delle aree occupate dalla costruzione e di quelle che ne costituiscono pertinenza.

Alla luce di quanto evidenziato, il piano di ammortamento, formulato in sede di negoziazione, si discosta dalla normativa fiscale sopra richiamata, a cui la stazione appaltante ha fatto espresso rinvio.

Se si considerano comparativamente le offerte pervenute dalla Ditta in sede di licitazione privata e in sede di negoziazione (colonne E-F della Tabella 7), si rileva che

---

<sup>20</sup> Sul punto si veda la Circolare del Ministero delle Finanze n. 11 del 10 aprile 1991, in cui si chiarisce che *“i terreni, ancorché assolvono ad una funzione di strumentalità nell'esercizio delle attività, non sono ammortizzabili, atteso che, per loro natura, non sono suscettibili di deperimento e consumo e quindi difettano del requisito richiesto, sia dalla normativa civilistica sia da quella fiscale, perché l'ammortamento stesso possa essere effettuato”*. Tale regime trova riscontro nella tabella dei coefficienti di ammortamento approvata con D.M. 31 dicembre 1988, dalla quale si desume che i terreni possono essere ammortizzati soltanto in casi limitati, ad esempio per le industrie dei trasporti e delle comunicazioni che adibiscano i terreni al transito di autostrade, ed in tal caso è previsto un coefficiente di ammortamento pari all'1%.

<sup>21</sup> Non sono, in ogni caso, suscettibili di ammortamento, a prescindere dalla loro strumentalità, i beni non soggetti a deperimento e consumo, quelli alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa (cd. beni-merce) e quelli non di proprietà dell'impresa.

<sup>22</sup> Convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 2006, n. 248.

la negoziazione ha determinato una riduzione della spesa annua per ammortamenti del 28% (da € 1.867.080,26 ad € 1.347.067,32), inducendo parimenti una contrazione della quota di ammortamento per pasto (da € 1,17 della licitazione privata ad € 0,84<sup>23</sup> aggiudicato in sede di trattativa privata) e della quota di ammortamento per giornata alimentare (da € 2,33 - e non € 2,20 come indicato nella delibera n. 766/2006<sup>24</sup> - ad € 1,68<sup>25</sup>). Parallelamente, in sede di trattativa privata, l'ammontare complessivo degli investimenti (colonna B ) non ha subito alcuna variazione, inducendo pertanto a ritenere che il centro di produzione esterno sia stato progettato, sin dall'inizio, per la medesima capacità produttiva.

Se a prima vista la trattativa privata parrebbe risolversi in una riduzione dei costi a carico delle Aziende sanitarie, si ritiene necessario, al fine di valutare con attenzione l'economicità della negoziazione, un approfondimento in merito alla formulazione della stessa.

<sup>23</sup> Importo di ammortamento annuo ÷ numero di pasti in gara = € 1.347.067,32 ÷ 1.599.119 = € 0,84

Il dato relativo alla quota di ammortamento annuo è desumibile dalla Tabella 7, mentre il numero dei pasti in gara è ricavato dal numero totale annuo dei pasti, escludendo colazioni, miscele enterali e biberon lactarium.

Degenti vassoio personalizzato	pranzo	526.765
Degenti vassoio personalizzato	cena	526.765
Degenti clinica pediatrica	pranzo	50.000
Degenti clinica pediatrica	cena	50.000
Degenti multiporzione	pranzo	62.377
Degenti multiporzione	cena	62.377
Dipendenti mensa	pranzo	320.835
totale numero pasti		<b>1.599.119</b>

<sup>24</sup> Nella delibera in questione non vengono esplicitate le modalità di calcolo utilizzate per la determinazione della quota di ammortamento per giornata alimentare.

Per poter confrontare la quota di ammortamento per giornata alimentare ottenuta con la negoziazione, la scrivente Direzione ha ritenuto di rivedere il conteggio della quota di ammortamento per giornata alimentare della licitazione secondo il medesimo criterio.

<sup>25</sup> Le quote di ammortamento per giornata alimentare sono ottenute considerando 2 pasti (pranzo e cena) al giorno.

Si consideri, infatti che, se nell'offerta economica in sede di gara ad evidenza pubblica, la Ditta Serenissima aveva addossato integralmente alle Aziende sanitarie tutte le quote di ammortamento degli investimenti per un totale di € 16.803.722,32 (colonna C), con la negoziazione sono esclusivamente le quote relative ai punti 11-25 (colonna D) a rimanere totalmente a carico delle Aziende sanitarie.

Pertanto, in sede di trattativa è stata esclusivamente riformulata la ripartizione delle quote di ammortamento tra la Serenissima e le Aziende sanitarie per le voci 1-10, ovvero quelle relative agli investimenti per la realizzazione del centro di cottura esterno. In particolare, i valori di cui ai punti 1-10 registrano una riduzione delle quote di ammortamento a carico delle Aziende sanitarie pari al 56%.

Pur in carenza di informazioni sui conteggi che hanno consentito la formulazione dell'offerta migliorativa, può ritenersi plausibile che, in sede di trattativa privata, gli ammortamenti relativi agli investimenti per il centro di cottura esterno siano stati riproporzionati sulla base dei pasti effettivamente imputabili alle due Aziende sanitarie. Infatti se si considera che centro di cottura esterno ha una capacità produttiva pari a n. 3.650.000 pasti annui<sup>26</sup>, e che i pasti posti in gara dalle due Aziende sanitarie ammontano congiuntamente a n. 1.599.199 pasti annui<sup>27</sup>, allora la quota di ammortamento da imputare alle Aziende sanitarie sarà pari al 44%<sup>28</sup> dell'ammortamento complessivo.

---

<sup>26</sup> Peraltro, lo stesso studio di fattibilità citava, tra i presupposti per la realizzazione del sistema *Cook & Chill* “*alti numeri di produzione (7.000-10.000 pasti giornalieri per turno di lavorazione)*”, ovvero una capacità produttiva annuale compresa tra i 2.555.000 ed i 3.650.000 pasti annui.

<sup>27</sup> Considerati al fine del calcolo della quota di ammortamento ovvero escludendo colazioni, miscele enterali e biberon lactarium.

<sup>28</sup> Tale percentuale si ricava dal rapporto tra il numero di pasti annui richiesti dalle due Aziende sanitarie (1.599.199) e la capacità produttiva complessiva del centro di produzione esterno (3.650.000).

Infatti le quote di ammortamento del centro esterno, negoziate nella trattativa, sono pari al 44% di quelle individuate in sede di licitazione.<sup>29</sup>

Pertanto può ritenersi che la trattativa abbia consentito alle Aziende sanitarie di negoziare un contributo agli investimenti per il centro cottura esterno proporzionale al numero di pasti richiesti, numero nettamente inferiore alla capacità produttiva complessiva del centro di cottura.

Una conferma a quanto esposto si rintraccerebbe nel prospetto redatto da Serenissima Ristorazione S.p.A. (allegato alla delibera n. 766/2006), rappresentante il confronto tra le “*quote unitarie di ammortamento per pasto*” previste nella licitazione privata e nella trattativa privata (Tabella 9).

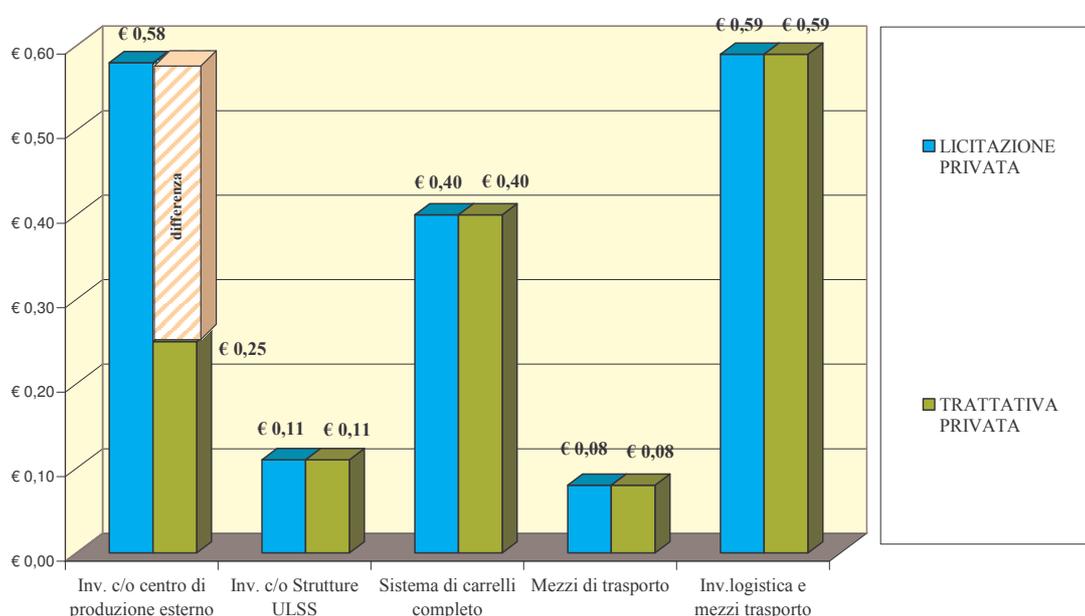
	LICITAZ.PRIVATA	TRATTATIVA PRIVATA		
	N. pasti capitolato 1.599.199 Quota un./pasto di ammortamento	N. pasti capitolato 1.599.199 Quota un./pasto di ammortamento	N. 10.000 pasti/ die 3.650.000 Quota un./pasto di ammortamento	Quota un./pasto di ammortamento
Investimenti C/O centro di produzione esterno	0,58		0,25	0,25
Investimenti C/O Strutture ULSS	0,11	0,11		0,11
Sistema di carrelli completo	0,40	0,40		0,40
Mezzi di trasporto	0,08	0,08		0,08
Investim.logistica e mezzi trasporto	0,59	0,59		0,59
<b>TOTALE</b>	<b>1,17</b>			<b>0,84</b>

Tabella 9 – Allegato alla delibera n. 766/2006

29

$$\frac{\text{Q.ta amm.to c/o centro esterno trattativa priv.}}{\text{Q.ta amm.to c/o centro esterno licitazione priv.}} = \frac{€ 3.649.519,23}{€ 8.329.635,77} = 44\%$$

L'analisi dei dati conferma infatti che, nell'offerta iniziale, le Aziende sanitarie avrebbero contribuito a tutti i costi di investimento sostenuti dalla Ditta prevedendo n. 1.599.199 pasti/anno; diversamente, nell'offerta migliorativa, il contributo delle Aziende sanitarie è stato riparametrato a n. 3.650.000 pasti/anno esclusivamente per la parte riguardante il centro di cottura esterno.



**Figura 2 - Confronto licitazione – trattativa: quote ammortamento per pasto**

In definitiva, se ad una prima lettura può sembrare che la trattativa conduca a notevoli benefici rispetto alla licitazione, in quanto induce le Aziende sanitarie ad un inferiore contributo economico agli investimenti, tuttavia non può non essere sottolineato che la trattativa privata ha determinato sostanzialmente una più corretta ripartizione dei costi, prevedendo un apporto economico proporzionale all'effettiva richiesta di pasti.

Infine si consideri quanto previsto, in sede di gara ad evidenza pubblica, all'art. 20 del capitolato: “[...] *La quota mensile di ammortamento, rapportata al numero dei pasti oggetto dell'appalto, non potrà subire aumenti, al contrario, dovrà essere ridotta proporzionalmente ad ogni incremento di attività nei termini previsti all'art. 3, secondo l'entità contrattuale della variazione nel caso di adesione al contratto delle AA. SS. aderenti al protocollo d'intesa sulla ristorazione. In tal caso i costi applicati alle AA. dovranno essere ridotti proporzionalmente al numero dei pasti sopravvenuti, rapportati al valore dei costi d'investimento. [...]*”.

Nel caso di specie, pertanto, anche volendo ammettere la possibilità di adesione all'appalto *de quo* delle Aziende sottoscrittrici del predetto Protocollo di Intesa, la quota di ammortamento mensile aggiudicata non potrebbe certamente aumentare, come peraltro affermato nel bando.

La quota in questione potrebbe eventualmente diminuire ad ogni incremento di attività connesso all'adesione al contratto delle AA. SS. aderenti al protocollo d'intesa.

Non si comprende tuttavia in quale misura la quota mensile per Azienda potrebbe ridursi, posto che tale importo è già stato calcolato in base al numero di pasti richiesti dalle due Aziende. La quota di ammortamento aggiudicata risulta, infatti, già rapportata al numero di pasti richiesti per la sola parte dei costi del centro di cottura esterno. Analogamente non si ritiene plausibile che i restanti costi (costi degli investimenti presso le strutture AULSS e della logistica e mezzi di trasporto) possano venire imputati proporzionalmente ad altre eventuali Aziende, in quanto si tratta di investimenti presumibilmente destinati in via esclusiva alle Aziende padovane.

Inoltre l'art. 20 prosegue prevedendo che: “[...] *Gli eventuali investimenti successivi all'inizio del servizio, derivanti da variazioni strutturali a seguito di aumento dell'attività o per far fronte ad iniziative produttive diverse, nonché i relativi conseguenti incrementi di produzione, risultano ininfluenti nel conteggio delle*

*variazioni della quota mensile di ammortamento. Dalla fattispecie restano esclusi gli investimenti di manutenzione, le sostituzioni e le modifiche funzionali delle attrezzature e impianti, nella misura prevista dal piano di ammortamento iniziale. [...]*”.

È previsto pertanto che le quote mensili di ammortamento possano aumentare qualora vengano sostenuti investimenti di manutenzione, sostituzioni e modifiche funzionali di attrezzature ed impianti, limitatamente, tuttavia, a quanto indicato nel piano delle manutenzioni iniziale.

Infine, si sottolinea che l’incidenza della quota di ammortamento sul singolo pasto (Tabella 9) è stata rilevata esclusivamente per questioni di confrontabilità dei costi e di imputazione alle diverse Aziende sanitarie. Considerato pertanto che *“il numero dei pasti, preso a base dell’offerta, [...] è meramente orientativo potendo variare in più o in meno in relazione al mutato fabbisogno [...]*” (art. 3 del capitolato), può ritenersi che tale misura potrà diminuire o aumentare al variare del numero di pasti serviti rispetto a quanto previsto nel bando di gara.

## 6 PROROGHE E RINNOVO

Ulteriore problematica che emerge dall'analisi dell'appalto *de quo* riguarda la proroga/rinnovo del contratto di ristorazione degenti dell'A.O. di Padova secondo il metodo tradizionale caldo-freddo in essere al tempo della delibera di aggiudicazione (delibera n. 766 del 25 settembre 2006) dell'appalto *Cook & Chill*.

Occorre premettere che con deliberazione n. 1104 del 24 luglio 1996 (doc. n. 30), veniva indetta gara per l'aggiudicazione del servizio in parola e contestualmente veniva approvato il relativo capitolato speciale (doc. n. 31). Quest'ultimo prevedeva, in particolare, che il contratto avesse durata quinquennale, con possibilità di rinnovo secondo quanto prevedeva l'allora vigente l'articolo 44 comma 2 della Legge n. 724/1994. Detta normativa, che rinviava al comma 2 dell'articolo 6 della Legge n. 537/1993 (comma parzialmente abrogato dall'articolo 23 comma 1 della Legge n. 62/2005), disponeva, infatti, che *“entro tre mesi dalla scadenza dei contratti, le amministrazioni accertano la sussistenza di ragioni di convenienza e di pubblico interesse per la rinnovazione dei contratti medesimi e, ove verificata detta sussistenza, comunicano al contraente la volontà di procedere alla rinnovazione”*. La gara in parola veniva aggiudicata alla ditta Serenissima Ristorazione S.p.a. A.T.I. con deliberazione n. 513 del 18 aprile 1997 (doc. n. 32) e con successivo provvedimento n. 1154 del 13 luglio 1998 (doc. n. 33) veniva stabilito che la durata del contratto di cui trattasi decorresse dalla data di assunzione della delibera stessa, con scadenza quinquennale e, pertanto, coincidente con il 12 luglio 2003.

Con deliberazione n. 684 del 21 ottobre 2003 (doc. n. 34) veniva stabilito *“di proseguire l'affidamento del servizio di ristorazione dei degenti alla ditta Serenissima Ristorazione S.p.a. A.T.I. di Vicenza per il periodo che risulterà necessario a predisporre la nuova gara d'appalto per il servizio di ristorazione basato sul sistema*

del legame refrigerato (Cook and Chill) [...] nel caso non si giungesse ad affidamento entro il 31.12.2003, per il periodo massimo di due anni”, spostando così il termine finale al 31 dicembre 2005.

Ciò premesso, come si è avuto modo di evidenziare nell’esposizione del fatto, l’AULSS 16 con delibera n. 766/2006, ha disposto l’affidamento del servizio di ristorazione *Cook & Chill* a favore della Serenissima Ristorazione S.p.A. e, contestualmente, ha provveduto a prorogare i contratti in essere sino al 31 dicembre 2008, data in cui il nuovo servizio potrà essere concretamente erogato a seguito degli interventi di adeguamento previsti. Nell’ambito di tale proroga è, appunto, ricompreso anche il servizio di ristorazione degenti gestito dalla stessa ditta Serenissima.

Risulta, dunque, che il contratto di cui trattasi, originariamente stipulato nel 1998, verrà a scadere il 31 dicembre 2008, cioè dopo più di nove anni dal suo inizio.

## **6.1 PROFILI GIURIDICI**

Al fine di comprendere le problematiche giuridiche sottese all’aspetto in esame, appare preliminarmente necessario soffermarsi sui concetti di “*rinnovo*” e di “*proroga*” dei contratti pubblici.

In tema di rinnovo, come sopra detto, l’articolo 6 della Legge n. 537/1993 delineava la possibilità che, al verificarsi dei presupposti di legge, la P.A. procedesse alla “*rinnovazione*” dei contratti in essere. Sul punto la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che, con tale locuzione, si dovesse intendere “*la loro sostituzione [dei contratti in essere] con altri contratti che, per contenuto della prestazione, modalità di esecuzione, entità del corrispettivo, durata contrattuale etc., presentino elementi e caratteristiche diversi dal contratto in essere che deve, appunto, essere rinnovato*” (Consiglio di Stato, sez. V, n. 2961/2004). Rinnovo che si differenzia dalla proroga in

quanto quest'ultima, che *“più correttamente potrebbe definirsi come prosecuzione dell'efficacia degli stessi, [...] si sostanzia nella facoltà (in termini civilistici in un diritto potestativo) di richiedere un prolungamento della prestazione al contraente privato, beninteso nel limite massimo novennale previsto per la durata dei contratti degli Enti Pubblici che prevedano “spese ordinarie” (cfr. art. 12, secondo comma del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440), e che abilita l'Ente pubblico alla mera prosecuzione dei contratti alle stesse condizioni e per i periodi indicati in specifiche clausole contrattuali da attivare con atti formali”* (Consiglio di Stato, sez. V, n. 2961/2004).

Il quadro normativo sopra delineato ha subito un profondo mutamento con la novella contenuta nella Legge n. 62/2005 (Legge comunitaria 2004). L'articolo 23 comma 1 di quest'ultima normativa ha, infatti, parzialmente soppresso il comma 2 dell'articolo 6 della Legge n. 537/1993, in particolare abolendo la parte che prevedeva la facoltà di procedere a rinnovi contrattuali sia pure sulla base della valutazione di pubblico interesse. La *ratio* di tale modifica legislativa nasce dall'esigenza del legislatore nazionale di ottemperare agli obblighi comunitari e di comporre una procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea in quanto la normativa italiana avrebbe consentito *“alle amministrazioni pubbliche di attribuire, in modo diretto e senza ricorrere ad alcuna procedura di messa in concorrenza, nuovi appalti di servizi e forniture, che verrebbero affidati così mediante procedure non coerenti con il diritto comunitario”* (Relazione di accompagnamento della Legge comunitaria 2004). Con la novella si è inteso, dunque, salvaguardare la trasparenza e l'effettiva esplicazione della libera concorrenza dei mercati, eliminando un meccanismo discriminatorio che consentiva di ricorrere legittimamente a procedure derogatorie del principio della gara ad evidenza pubblica.

L'entrata in vigore della disposizione in parola ha, però, sollevato numerosi contrasti sia in dottrina che in giurisprudenza, in particolare per quanto attiene alla possibilità di ricorrere all'istituto del rinnovo, poiché il successivo comma 2

dell'articolo 23 prevede solamente la possibilità della proroga contrattuale stabilendo che i *“contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere prorogati per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge”*. A parere di alcuni autori con la modifica legislativa non sarebbe stato espressamente sancito un divieto generalizzato di rinnovazione, bensì risulterebbe perdurante l'ammissibilità del rinnovo a condizione che esso non si fondi più solamente sulla base della convenienza e del pubblico interesse, ma sarebbe indispensabile che tale facoltà fosse programmata e prevista *ab origine* negli atti di gara. In modo tale, cioè, che il valore complessivo dell'appalto ricomprenda anche l'importo presunto per il periodo di rinnovo. In tal senso si è espressa parte della giurisprudenza affermando che *“l'art. 23, 1° comma, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004, che ha soppresso l'ultimo periodo dell'articolo 6, comma 2, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, nella parte in cui era prevista alla facoltà di procedere a rinnovi contrattuali, sia pure sulla base di una valutazione del pubblico interesse), non ha espressamente previsto un divieto generalizzato di ricorrere all'istituto del rinnovo negoziale tout court, ma è intervenuta chirurgicamente nell'ambito della pregressa norma finanziaria, elidendone un parte, onde scongiurare una prassi generalizzata di attribuzione di pubblici servizi in assenza di uniformità e trasparenza di procedure”* (T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-bis, n. 13405 del 12 dicembre 2005). *“L'art. 23, comma 1, della L. 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004), non ha inteso [quindi] espungere dall'ordinamento la possibilità di rinnovazione dei contratti di appalti di servizi oltre il termine per essi originariamente fissati”* (T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-bis, n. 1786 dell'8 marzo 2006).

Altra parte della dottrina e della giurisprudenza hanno, invece, espresso un diverso orientamento sulla base della considerazione che “lo scopo della norma del 2005 sembra [...] essere quello di eliminare le fattispecie di rinnovo contrattuale in sé considerato, sia esso tacito o espresso, rendendo comunque necessario, alla scadenza del contratto, l’espletamento delle gare ad evidenza pubblica in conformità con la disciplina comunitaria e con i principi generali dell’ordinamento” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, n. 20502 del 20 dicembre 2005). Comportando così che “all’eliminazione della possibilità di provvedere al rinnovo dei contratti di appalto scaduti, disposta con l’art. 23 L. n. 62/05, deve assegnarsi una valenza generale ed una portata preclusiva di opzioni ermeneutiche ed applicative di altre disposizioni dell’ordinamento che si risolvono, di fatto, nell’elusione del divieto di rinnovazione dei contratti pubblici” (Consiglio di Stato n. 6462 del 23 maggio 2006 e n. 6458 del 31 dicembre 2006).

La questione esaminata, che peraltro non ha trovato soluzione nemmeno con l’emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici D.Lgs. 163/2006, è stata affrontata da ultimo dal Consiglio di Stato (sez. IV, n. 2866 dell’8 maggio 2007) che ha avuto modo di ribadire “il divieto di rinnovazione dei contratti di servizi e forniture, fatte salve le limitate deroghe previste espressamente da disposizioni nazionali, attuative di corrispondenti previsioni comunitarie, da interpretarsi comunque in modo rigoroso e restrittivo”. Da un’attenta lettura della pronuncia citata, si può ritenere che i giudici sembrano aver posto le basi per l’affermazione di un nuovo orientamento giurisprudenziale che tenda alla composizione delle suddette controversie interpretative: confermando cioè il divieto della rinnovazione espressa dei contratti pubblici, ad eccezione di quelle ipotesi previste dalla normativa nazionale attuativa di disposizioni comunitarie e che andrà interpretata in modo restrittivo al fine di evitare elusioni del generale principio del ricorso alla gara ad evidenza pubblica.

Nel caso di specie sembra potersi affermare che il prolungamento contrattuale in parola si sostanzia in una vera e propria rinnovazione del contratto.

L'Amministrazione procedente, come sopra detto, aveva, infatti, previsto *ab origine*, all'articolo 3 del capitolato speciale, la possibilità di una “*eventuale rinnovazione del contratto [...] secondo quanto previsto dall'art. 44 – comma 2 – della legge 23.12.1994, n. 724*”. L'Azienda, successivamente all'originaria scadenza quinquennale e dando seguito a tale opportunità, non solamente aveva provveduto ad un'estensione temporale e ad un aggiornamento ISTAT dei prezzi, ma anche ad una vera e propria rinegoziazione del compenso. Risulta, difatti, che, come meglio specificato nel prosieguo della presente relazione, è stato accordato alla ditta Serenissima Ristorazione un consistente aumento dei prezzi per la fornitura del servizio. Se, dunque, la “*rinnovazione*” è stata individuata dalla giurisprudenza allorquando vengano concordati termini contrattuali che “*per contenuto della prestazione, modalità di esecuzione, entità del corrispettivo, durata contrattuale etc., presentino elementi e caratteristiche diversi dal contratto in essere che deve, appunto, essere rinnovato*”, si può ritenere che, nel caso di specie, si sia realizzato un rinnovo. Possibilità che, però, deve necessariamente essere valutata alla luce dei diversi orientamenti interpretativi, sopra descritti, circa l'ammissibilità o meno del rinnovo contrattuale a seguito dell'abrogazione, ad opera della Legge n. 62/2005, dell'articolo 6 comma 2 della Legge n. 537/1993.

Valutando, invece, di rinvenire nella fattispecie considerata un'ipotesi di proroga contrattuale, si osserva come, in tal caso, la durata complessiva dello stesso risulterebbe eccedente i nove anni: posto quale termine di durata massima dei contratti pubblici *ex* articolo 12 del Regio Decreto n. 2440/1923, che appunto dispone che “*per le spese ordinarie la durata non può oltrepassare i nove anni*”. Inoltre ed alla luce della medesima interpretazione, si potrebbe delineare un ulteriore profilo di criticità: in pendenza della scadenza del 31 dicembre 2005, l'Amministrazione non avrebbe potuto

prevedere una proroga del contratto in essere sino al 1 gennaio 2009. Tale scelta risulterebbe, appunto, in contrasto con il nuovo articolo 23 comma 2 della Legge n. 62/2005, che, si ricorda, consente la proroga dei contratti *“per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge”*. Contratti che, nel caso di specie, sono invece stati prorogati per tre anni (dal 1 gennaio 2006 al 31 dicembre 2008).

In conclusione si può, dunque, affermare che sia considerando il prolungamento del contratto originariamente stipulato nel 1998 quale rinnovazione ovvero quale proroga dello stesso, vengono in evidenza diversi aspetti di criticità che suggeriscono, una volta di più, che l’Amministrazione avrebbe dovuto più opportunamente procedere all’espletamento di una gara ad evidenza pubblica per l’affidamento del servizio di ristorazione per il periodo transitorio all’avvio del sistema di ristorazione con sistema refrigerato, ricordando, a proposito, che la normativa comunitaria, ricomprendendo il servizio di ristorazione nell’ambito dell’allegato II della Direttiva 2004/18, ammette per il servizio *de quo* la possibilità di ricorrere ad una procedura selettiva assai semplificata.

## **6.2 RINEGOZIAZIONE PREZZI**

Per quanto attiene la proroga/rinnovo dei contratti in essere con le ditte Serenissima e La Vivenda, si ricorda, innanzitutto che la ditta Serenissima si rendeva disponibile a proseguire il servizio di ristorazione degenti presso l’A.O. di Padova e l’AULSS 16, nonché il servizio mensa presso quest’ultima azienda, richiedendo, con nota prot. 1714 del 28/08/2006, di *“applicare le nuove quotazioni economiche con decorrenza 01/01/2006 e 01/07/2006”*.

La ditta Serenissima, come si evince dalla premessa della delibera n. 766/2006, giustifica la necessità di effettuare detti rincari con *“un aumento dei costi dovuto alla diversa organizzazione logistica e gestionale conseguente alle variazioni intervenute dalla scadenza naturale dell’appalto, in data 31/12/2003 e fino alla data del 31/12/2005, data della successiva proroga”*<sup>30</sup>.

Si riporta di seguito una tabella di raffronto dei prezzi praticati prima della proroga/rinnovo con i nuovi prezzi proposti dalla Serenissima ed accettati dalla stazione appaltante con delibera 766/2006.

	2005	01/01/06 30/06/06 (ISTAT)	01/07/06 31/12/06 (Negoziazione)	incremento dal 30/06/06
vassoio personalizzato	9,1436	9,3207	12,0100	29%
vass pers dozzinanti	9,7575	9,9465	12,0100	21%
vassoio personalizz - s.antonio	8,9680	9,1417	12,0100	31%
vass pers pediatria	12,7468	12,9937	12,9937	0%
multiporzione - s.antonio	8,5949	8,7614	10,0923	15%
vass pers medici guardia - pranzo	4,3546	4,4389	5,7197	29%
vass pers medici guardia - cena	4,1732	4,2540	5,4814	29%
pasti ceod	4,0928	4,1721	4,9660	19%
medici specializzandi	3,2300	3,2926	3,2926	0%
rifornimento generi extra	456,4864	465,3285	465,3285	0%
canone mensile cucina enterale	16.412,3100	16.730,2164	16.730,2164	0%
trasporto carrelli	5.810,2304	5.922,7746	5.922,7746	0%
canone mensile gestione lactarium	18.354,8400	18.710,3733	18.710,3733	0%
servizio distribuzione pasti	142,7420	145,5069	145,5069	0%
diete speciali ricettate	8.044,9344	8.200,7648	8.200,7648	0%
servizio trasporto - s.antonio	13.528,0000	13.790,0374	13.790,0374	0%

**Tabella 10 – sintesi andamento prezzi ristorazione anni 2005 2006<sup>31</sup>**

<sup>30</sup> Per diversa organizzazione logistica e gestionale si intende l’estensione del servizio sul territorio dell’AULSS 16, che *“ha portato un incremento dei costi legati ai trasporti e alla logistica delle consegne, che sono passate da 59 reparti iniziali agli 88 attuali”*.

<sup>31</sup> I prezzi del periodo 01/01/06 – 30/06/06 sono stati calcolati aggiornando le tariffe 2005 in base alla variazione ISTAT 2005, pari all’1,937%.

I prezzi che verranno applicati nel periodo successivo, ossia dal 01/01/07, sono calcolati aggiornando le tariffe 2006 in base alla variazione ISTAT dell'anno corrispondente.

Nella Tabella 11 si riportano separatamente le tariffe della mensa, in quanto sono state oggetto di ulteriore negoziazione successivamente alla delibera 766/2006, come risulta dalla nota prot. 80552 del 20/8/2006.

	2005	2006	2007	2008
mensa dipendenti - AO Pd	3,8231	3,8957	4,8957	4,8957
mensa dip. Ulss 16 s.antonio	4,6556	4,7458	4,8265	4,9086
mensa dip. Ulss 16 - colli	4,6556	4,1721	4,2430	4,3151
Incremento medio rispetto media periodo prec.		-2%	9%	1%
Incremento medio rispetto media anno 2005		-2%	6%	8%

**Tabella 11 – sintesi andamento prezzi mensa dipendenti (ditta Serenissima e La Vivenda) - anni 2005 2009 (nota prot. 80552 del 20/8/2006)**

La scelta di accettare la proposta economica della Serenissima viene motivata facendo presente che *“i prezzi che eventualmente si otterrebbero da una nuova procedura di gara che, per il periodo di riferimento sarebbe ad evidenza pubblica e dato il tempo a disposizione non potrebbe essere aggiudicata prima della primavera del 2007, potrebbero non differire da quelli proposti dalla ditta Serenissima Spa”*. Sul punto si evidenzia come l'argomentazione svolta risulti piuttosto debole e comunque contrastante con i principi che presiedono i procedimenti di gara. Inutile sottolineare, infatti, che così come i prezzi *“potrebbero” non differire* da quelli proposti dalla ditta Serenissima, gli stessi potrebbero anche differire, sia in rialzo che in ribasso.

La stazione appaltante, peraltro, appare pienamente consapevole delle differenze di prezzo tra le due Ditte, allorché, motivando la proroga del servizio mensa erogato dalla Ditta La Vivenda presso l'Azienda Ospedaliera, fa riferimento al prezzo migliore offerto da quest'ultima rispetto al prezzo proposto proprio dalla Serenissima: *“la ditta La Vivenda [...] ha ottenuto la proroga del servizio fino al 31/12/2006 ad un prezzo di € 3,8957 per i dipendenti ed € 3,4559 per gli specializzandi. E' stato pertanto ritenuto opportuno, vista la differenza dei costi proposti dalla ditta Serenissima presso la mensa, di confermare la proroga del servizio di mensa per l'Azienda ospedaliera fino al 31/12/2006 con la ditta La Vivenda”*.

È plausibile ritenere, a fronte delle differenti offerte economiche acquisite per servizi analoghi, che il tempestivo espletamento di una gara, per il periodo considerato e secondo le forme semplificate di cui si è già fatto cenno, avrebbe sciolto ogni dubbio circa l'eventuale convenienza economica dell'affidamento.

## 7 QUADRO ECONOMICO DI SINTESI: ANDAMENTO DEI COSTI RELATIVAMENTE AL PERIODO 2005-2009

Al fine di poter agevolmente operare un confronto tra i costi della ristorazione connessi al servizio cosiddetto “tradizionale” (sistema del legame caldo) ed al sistema *Cook & Chill* sono stati elaborati i grafici riportati di seguito.

Si premette che, per i costi relativi al servizio “tradizionale”, si è scelto di distinguere tra i costi aggiudicati in sede di gara ed i costi praticati nel periodo di proroga.

Sia per il servizio di tipo tradizionale che per il sistema *Cook & Chill* è stato evidenziato separatamente il costo della mensa dei dipendenti da quello per la ristorazione dei degenti.

Come chiaramente evidenziato nella Figura 3 e nella Figura 4, i costi complessivi del servizio mensa e della ristorazione dei dipendenti subiscono un lieve aumento per il periodo 2006-2008, salvo poi aumentare considerevolmente nel 2009, in concomitanza all’introduzione del sistema *Cook & Chill*.

In particolare i costi complessivi delle due Aziende sanitarie passano da € 8.834.358,14 del 2008 ad € 13.908.123,12 del 2009, registrando pertanto un incremento pari al 57,43%, a fronte di un ridotto aumento del volume dei pasti.

Tale considerevole aumento della spesa può trovare parziale spiegazione considerando che le Aziende sanitarie hanno previsto, con l’avvio del servizio di ristorazione a legame refrigerato, un ampliamento dei servizi aggiuntivi offerti rispetto alle prestazioni attuali.

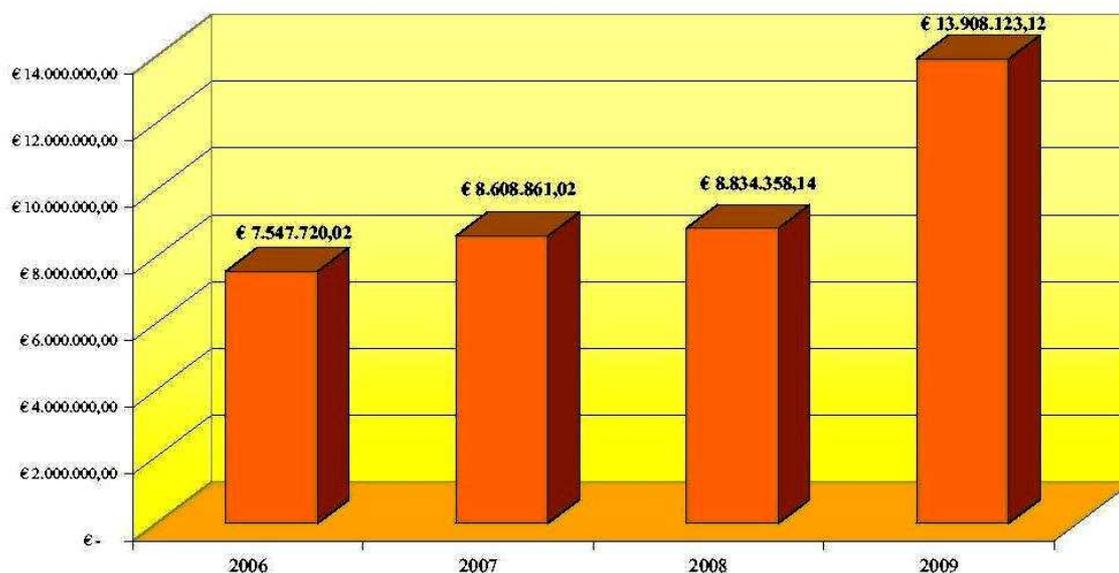


Figura 3 – Andamento complessivo costi ristorazione Aziende sanitarie 2006-2009<sup>32</sup>

<sup>32</sup> La Figura 3 e la Figura 4 sono state elaborate sulla base dei dati trasmessi con nota inviata all’Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture e nota prot n. 80552 del 20 agosto 2007 del Dipartimento Interaziendale Acquisizione e Gestione Beni e Servizi dell’AULSS n. 16. Per il 2006, l’A.O. e l’AULSS n. 16 hanno presumibilmente fatto riferimento ai dati da consuntivo. Diversamente per gli anni 2007 e 2008, le due Aziende sanitarie hanno ipotizzato un numero costante di pasti. Pertanto, a parità di volumi annui, i costi complessivi del triennio 2006-2008 aumentano a causa dell’adeguamento dei prezzi.

		Volumi annui 2006-2007-2008
A.O. Padova	colaz	400.000,00
	pasti degenti	880.000,00
	mensa	260.925,00
	<b>TOTALE</b>	<b>1.540.925,00</b>
AULSS n. 16	colaz	162.148,00
	pasti degenti	351.977,00
	mensa	59.910,00
	<b>TOTALE</b>	<b>574.035,00</b>
<b>TOTALI</b>		<b>2.114.960,00</b>

		Volumi annui 2009(Cook & Chill)
A.O. Padova	colaz	432.428,00
	pasti degenti	931.615,00
	mensa	270.000,00
	<b>TOTALE</b>	<b>1.634.043,00</b>
AULSS n. 16	colaz	184.364,00
	pasti degenti	346.855,00
	mensa	50.835,00
	<b>TOTALE</b>	<b>582.054,00</b>
<b>TOTALI</b>		<b>2.216.097,00</b>

I costi riferiti al 2009 si riferiscono chiaramente al sistema *Cook & Chill*, e sono stati formulati prendendo come riferimento il numero pasti previsti nel capitolato speciale della licitazione privata. Nell’arco temporale 2008-09, i volumi annui complessivi registrano un aumento del 5%. I costi invece aumentano del 57,43%.

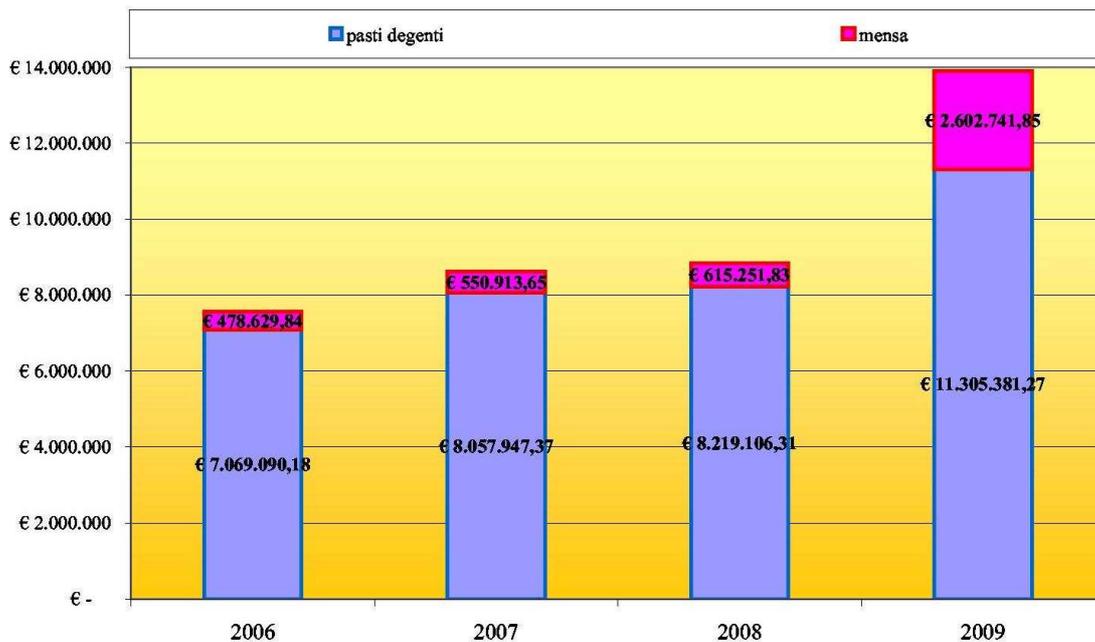


Figura 4 – Andamento costi ristorazione Aziende sanitarie 2006-2009 (mensa e degenti)

Per completezza si riporta nella Figura 5 anche l'andamento dei costi limitatamente al periodo di proroga 2006-2008 distinto per Azienda Ospedaliera ed AULSS n. 16: come si evince chiaramente dalla rappresentazione grafica non sussistono differenze di sorta tra gli aggiornamenti dei prezzi praticati presso le due Aziende.

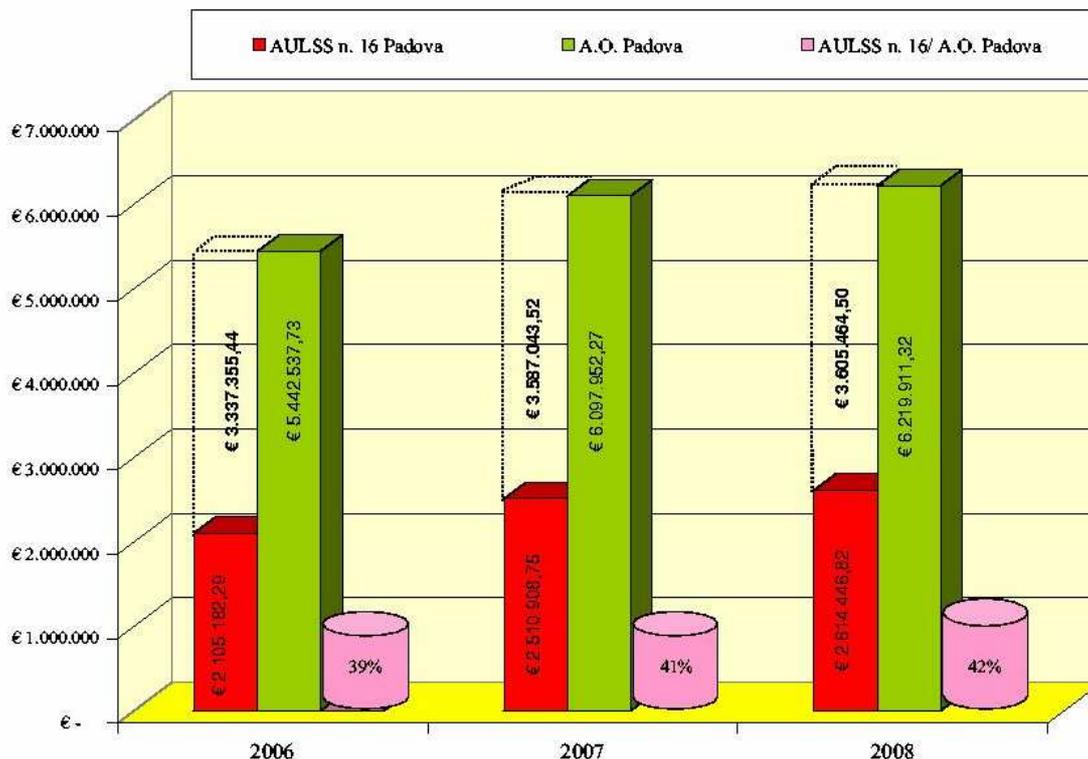


Figura 5 – Andamento costi periodo di proroga 2006-2008  
A.O. Padova e AULSS n. 16 Padova

Infine, valutato che i prezzi del servizio mensa hanno subito il maggior incremento percentuale con il passaggio dal servizio cd “tradizionale” al *Cook & Chill*, si è scelto di analizzare con maggior grado di dettaglio l’andamento dei medesimi nel periodo 2005-2009.

Si premette che per il periodo 2005 – 2008, le ditte fornitrici dei pasti mensa sono La Vivenda S.p.A. per l’Azienda Ospedaliera e Serenissima Ristorazione S.p.A.

per l'AULSS n. 16, le quali applicano prezzi differenziati a dipendenti e studenti medici specializzandi. Si segnala che i prezzi per i pasti destinati agli specializzandi sono sensibilmente più bassi rispetto a quelli destinati ai dipendenti. In particolare, con riferimento agli specializzandi in servizio presso A.O. Padova, l'Azienda ha specificato che *“sono state mantenute condizioni migliori per il costo agevolato di tale prestazione su indicazione della Regione del Veneto”*.

Inoltre, a partire dal 2006, Serenissima Ristorazione S.p.A. ha applicato prezzi differenziati ai dipendenti in servizio presso l'Ospedale ai Colli e l'Ospedale S. Antonio dell'AULSS n. 16 di Padova. Nel dettaglio, i prezzi dei pasti destinati ai dipendenti dell'Ospedale ai Colli si mantengono costantemente su valori più bassi. Tuttavia, se in generale tutti i prezzi praticati dalle Ditte aumentano negli anni, diversamente i prezzi dei pasti mensa dei dipendenti dell'Ospedale ai Colli sono gli unici a registrare una diminuzione tra il 2005 ed il 2006, salvo poi aumentare lievemente per gli anni successivi.

Diversamente, la ditta Vivenda S.p.A. ha praticato un unico prezzo per tutti i pasti dei dipendenti.

Nel 2005 e nel 2006 i prezzi pasti-dipendenti adottati da Serenissima Ristorazione S.p.A. risultano meno convenienti rispetto a quelli praticati da La Vivenda, salvo poi allinearsi nel 2007, a seguito dell'ulteriore negoziazione condotta successivamente all'affidamento del servizio *Cook & Chill*<sup>33</sup>, ai livelli dei prezzi praticati da La Vivenda.

---

<sup>33</sup> Nota AULSS 16 prot. n. 80552 del 20 agosto 2007.

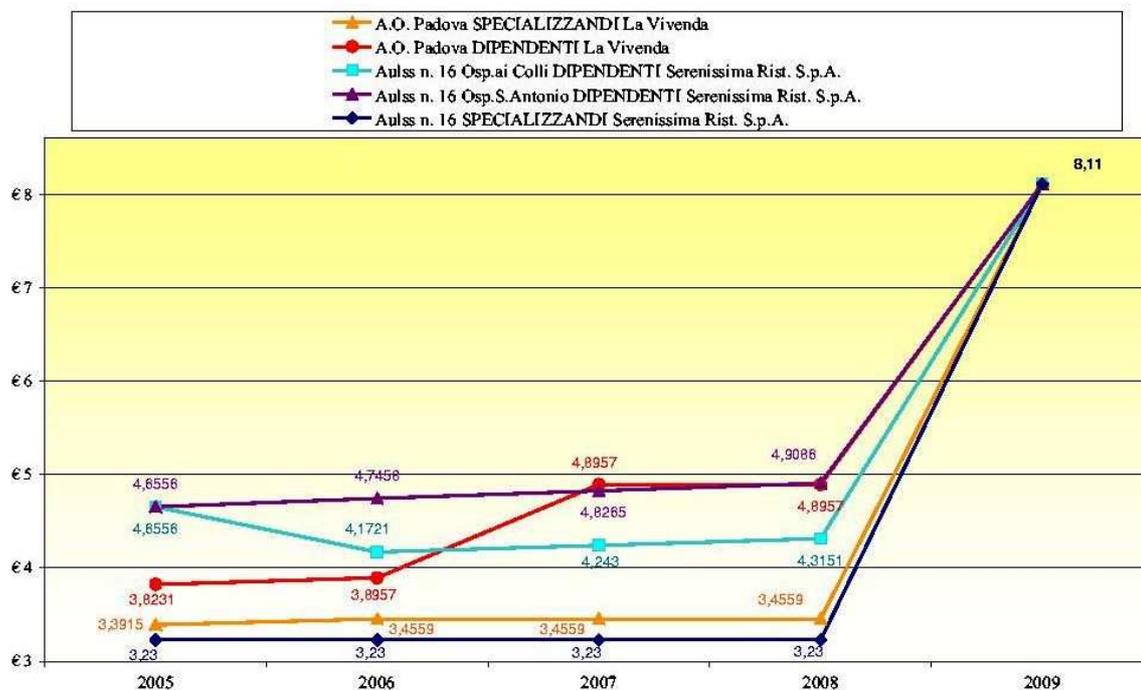


Figura 6 – Andamento prezzi mensa anni 2005-2009

La Figura 6 rappresenta con chiarezza l'incremento dei prezzi determinato dall'introduzione del sistema *Cook & Chill*, che non prevede alcuna distinzione di prezzo né tra dipendenti e specializzandi, né tra dipendenti di Ospedali diversi.

Tra il 2008 ed il 2009, i prezzi pasti-dipendenti aumentano del 65%, ad eccezione dei costi dei pasti-dipendenti dell'ospedale Ai Colli che aumentano del 87,94%.

I costi dei pasti-specializzandi, per i quali non risultano menzionate tariffe agevolate dal 1/1/2009, aumentano del 135% per l'A.O. e del 151% per l'AULSS n. 16.

## 8 CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra detto e tenuto conto dei rilievi critici evidenziati negli esposti che hanno dato origine all'ispezione *de quo*, è possibile formulare alcune considerazioni conclusive in merito alla gara avente ad oggetto l'affidamento del servizio di ristorazione degenti e mensa con il sistema refrigerato (c.d. *Cook & Chill*).

Preliminarmente appare utile rammentare che detta procedura ad evidenza pubblica, indetta dall'AULSS 16 di Padova, quale ente capofila di un'iniziativa congiunta con l'Azienda Ospedaliera di Padova, si colloca nell'ambito di un più ampio progetto di acquisizioni congiunte tra le medesime Aziende padovane e le Aziende sanitarie 14 di Chioggia, 18 di Rovigo, 19 di Adria, sulla base del citato protocollo d'intesa del 15 maggio 2003.

Ai fini dell'analisi condotta dalla Direzione ispettiva scrivente, risulta, innanzitutto, utile ricordare le finalità, le motivazioni ed i presupposti posti a base dell'intera procedura e che trovano compiuta esplicitazione nello Studio di fattibilità elaborato in vista della gara stessa.

Il sistema Cook & Chill (Cottura e Raffreddamento, detto anche sistema refrigerato) è una procedura industriale che, in linea teorica, dovrebbe consentire l'abbattimento dei costi di produzione grazie alle economie di scala conseguibili ed allo sfruttamento del maggiore peso contrattuale sul lato dell'acquisto dei fattori produttivi.

Lo Studio sopra richiamato, proprio focalizzando l'attenzione sulle valutazioni di convenienza economica, mette in evidenza che tale metodo è uno strumento che consente di raggiungere l'obiettivo di carattere generale del "miglioramento dell'economicità della gestione", nonché, tramite l'applicazione dei principi della produzione industriale, di conseguire "la standardizzazione della produzione e la riduzione dei costi".

Ciò premesso, lo Studio in parola, descrivendo le possibili soluzioni organizzative adottabili ed evidenziando i vantaggi e gli svantaggi delle diverse modalità ipotizzate, individua le condizioni al verificarsi delle quali è possibile perseguire gli obiettivi sopra detti.

Viene osservato, in proposito, *“che il sistema Cook & Chill può essere realizzato, senza produrre aumento della spesa attuale, a condizione che, nella stesura del Capitolato e nel progetto offerta, non vengano effettuate ‘fughe in avanti’ [circa i servizi aggiuntivi], rispetto alle prestazioni attuali, vengano mantenuti (possibilmente aumentati) i numeri della produzione (commessa) ed infine vengano apprezzati i benefici insiti nel sistema”*.

La prospettata convenienza verrebbe, pertanto, perseguita solo laddove i volumi annui dei pasti, determinati dall’unione delle 5 Aziende Sanitarie sottoscrittrici del protocollo d’intesa, venissero mantenuti inalterati ovvero rivisti in aumento. Detti volumi costituiscono, quindi, condizione necessaria per il raggiungimento dell’economicità della gestione.

Sul punto si evidenzia, tuttavia, che, come risulta dalla deliberazione di indizione della gara 817/2004, la stessa è stata dimensionata tenendo in considerazione le sole esigenze dell’AULSS 16 e dell’A.O. di Padova -per un valore complessivo stimato nel bando di gara per le due Aziende pari a € 98.805.195,00 IVA esclusa- e non anche dei fabbisogni degli altri soggetti sottoscrittori del Protocollo d’intesa, pari a circa un terzo rispetto alle previsioni formulate nello Studio.

Alla luce di quanto rappresentato, non appaiono chiare le ragioni del permanere della convenienza economica dell’indizione di una gara per il servizio di ristorazione *Cook & Chill* atteso che, come visto, sono stati disattesi i presupposti dello Studio di fattibilità.

Peraltro, la clausola contenuta nel solo capitolato di gara, e non anche nel bando, che consente di estendere il contratto derivante dall’appalto alle Aziende Sanitarie

aderenti al citato protocollo d'intesa *“che lo riterranno opportuno e conveniente”*, rappresenta una previsione non solo di incerta e futura verifica ma anche di dubbia compatibilità giuridica con i principi comunitari in materia di concorrenza. Questi ultimi, infatti, esigono *“una pubblicità a livello comunitario dei bandi di gara che contenga sufficienti informazioni per permettere agli imprenditori della Comunità europea di valutare se gli appalti proposti presentino per loro interesse”* (Corte di Giustizia, sez. I, 18 gennaio 2007, procedimento C220/05).

Sotto altro profilo si rileva come la Regione del Veneto, con D.G.R.V. n. 702/2002, ha inteso promuovere acquisizioni comuni a più Amministrazioni, al fine di *“perseguire e conseguire [...] obiettivi di miglioramento nella economicità di gestione delle Aziende Sanitarie attraverso la leva degli acquisti di beni e servizi, sanitari e non sanitari”*.

L'aggregazione dei beni e dei servizi comuni a più Aziende sanitarie consente invero a queste ultime, per il tramite dell'Azienda incaricata di operare quale centrale di committenza, di proporsi nel mercato con un maggiore potere contrattuale, con l'effetto di poter selezionare il miglior contraente, in termini di qualità e prezzo offerti.

Affinché la leva degli acquisti comuni a più Aziende sanitarie possa pienamente spiegare i propri effetti sul livello dei prezzi è necessario, tuttavia, che, sin dall'inizio, l'Azienda che opera quale centrale di committenza abbia presente e renda note, negli atti di gara, le prestazioni oggetto della procedura di acquisto, precisandone il livello quantitativo e qualitativo. Circostanza che, come evidenziato, si è verificata nel caso di specie limitatamente all'individuazione dei fabbisogni dell'AULSS 16 e dell'A.O. di Padova e non anche ricomprendendo le altre Aziende sottoscrittrici del protocollo d'intesa.

Per quanto attiene allo svolgimento della gara, indetta secondo la procedura di aggiudicazione della licitazione privata, si ricorda che, ad esito della stessa, la Stazione

appaltante (delibera n. 457 del 14 giugno 2006), in merito all'unica offerta risultata idonea sotto il profilo qualitativo, formulata dalla Ditta Serenissima S.p.A. di Vicenza, aveva riscontrato che *“il contenuto dell’offerta presenta un disallineamento evidente da quanto preventivato nello studio di fattibilità, che ha preceduto l’indizione della gara in oggetto. Ciò si sostanzia in Euro 14,80 a giornata alimentare e un costo ulteriore di Euro 2,20 per i costi di investimento relativi all’offerta [...] per un complessivo di Euro 17,00 contro Euro 13,43”* [preventivati dallo studio di fattibilità]; [...] *nell’indizione di gara inoltre la previsione di spesa annuale per il servizio richiesto si assestava a circa Euro 10.847.803,64, mentre con i prezzi proposti dalla ditta Serenissima attualmente la spesa annua salirebbe a Euro 14.191.343,37 all’anno (iva esclusa)”*.

Conseguentemente l’Azienda appaltante ha disposto la non aggiudicazione dell’appalto per eccessiva onerosità. Dalle considerazioni condotte nel corso della presente analisi emerge con evidenza che l’accettazione dell’offerta proposta dalla Ditta Serenissima S.p.A. avrebbe comportato un consistente incremento di spesa -pari al 36%- per le Aziende sanitarie, rispetto a quanto preventivato nello Studio di fattibilità.

A seguito della mancata aggiudicazione, l’AULSS 16 ha ritenuto di procedere ad una trattativa privata con la sola ditta Serenissima, essendo questa l’unico concorrente ad aver ricevuto, nella precedente gara, una valutazione positiva dell’offerta tecnica.

La scelta così operata dalla Stazione appaltante, fortemente criticata negli esposti che hanno dato origine alla presente attività ispettiva, risulta, ad avviso della scrivente Direzione ispettiva, compatibile con i dettami comunitari e nazionali in tema di appalti pubblici, per quanto i riferimenti normativi a cui è riconducibile la fattispecie considerata siano differenti da quelli individuati dalla Stazione appaltante (art. 31, paragrafo 1, lettera a) della Direttiva ed art. 7, comma 1, del D.Lgs. 157/1995 in luogo dell’art. 30, paragrafo 1, lettera a) della Direttiva e dell’art. 7, comma 2, del D.Lgs. 157/1995).

Resta unicamente da osservare che la facoltà offerta dall'art. 31 della direttiva di procedere mediante procedura negoziata con l'unica ditta ad avere ricevuto, nel corso della precedente gara, una valutazione positiva dell'offerta costituiva, appunto, una mera facoltà e non un obbligo giuridico per la stazione appaltante, la quale, quindi, avrebbe anche potuto propendere per l'indizione di una nuova procedura ad evidenza pubblica al fine di ricercare in un contesto concorrenziale la migliore scelta in termini di qualità e prezzo. Al riguardo, peraltro, si evidenzia che i "Servizi di ristorazione", essendo ricompresi nell'allegato II B della più volte citata Direttiva comunitaria, sono sottoposti al regime semplificato di cui all'art. 21 della Direttiva medesima.

In merito alla negoziazione tramite struttura aziendale, criticità evidenziata negli esposti, non risulta, a parere della Direzione scrivente, alcun elemento di censura. Una disciplina specifica in materia è rinvenibile, infatti, solamente a far data dal 1 luglio 2007 (entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti), prevedendosi la necessità di affidare ad una Commissione giudicatrice il compito di valutare le offerte allorquando il sistema prescelto sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In tal caso, infatti, occorre affidare a degli esperti la valutazione della qualità delle offerte. Diversamente, quando si tratti di affidare un appalto sulla base del solo parametro del prezzo, è possibile prescindere dalla nomina di una Commissione non rinvenendosi margini di discrezionalità nella scelta della P.A.. Ed è proprio questa la fattispecie ricorrente nel caso considerato. La Stazione appaltante, infatti, tramite la propria struttura operativa, si è limitata, da quanto risulta dalla documentazione in possesso della scrivente Direzione, a rinegoziare il solo elemento del prezzo al fine di ottenere un ribasso dello stesso.

In merito all'analisi economica dell'appalto in esame, occorre preliminarmente sottolineare che qualsiasi confronto effettuato tra i prezzi offerti dalla medesima Ditta

Serenissima in sede di licitazione privata e, successivamente, in sede di trattativa, non presenta dal punto di vista economico una significatività rilevante in quanto astrae totalmente dai riferimenti effettivamente vigenti nel mercato. Considerata la complessità del settore, risulterebbe significativo unicamente un confronto tra più offerte riferite alla stessa realtà organizzativa, acquisite da differenti ditte nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica. In ogni caso, si è riscontrato che la trattativa consente una riduzione dei costi riferiti a pasti ed ammortamenti - detratta la voce attiva del canone del bar - del 7% (da € 14.944.805,49 a € 13.833.123,12). Si consideri invece che, diversamente, nell'esposto della CGIL veniva evidenziato che *“il costo annuo presunto del servizio, come rilevabile dall'offerta Serenissima Ristorazione SpA, è di € 13.908.123,12 anziché l'offerta di gara di € 14.191.343,37 (ritenuta eccessivamente onerosa)”*. In merito si osserva pertanto che i dati riportati nell'esposto non coincidono con i valori che la Direzione scrivente ha potuto ricavare dalla documentazione acquisita. Ne consegue che l'offerta migliorativa presenta una differenza positiva di € 1.111.682,37 e non, come emerge dall'esposto suddetto, di € 283.220,25.

Il prezzo finale per pasto risulta essere composto da due distinte quote: una relativa al costo del pasto ed una relativa agli investimenti. Considerata la diversa natura delle suddette componenti e la diversa incidenza delle stesse sul prezzo finale, si è scelto di condurre un'analisi separata delle due voci.

Per quanto attiene all'analisi dei prezzi dei pasti, la Stazione appaltante ha effettuato un confronto tra i nuovi prezzi offerti dalla suddetta Ditta e quelli praticati per un analogo servizio in altre realtà aziendali (quelle di Genova, di Trieste, di Trento, di Ferrara e di Venezia). L'intento di omogeneizzazione dei dati al fine della comparazione, peraltro fortemente criticata negli esposti, seppur apprezzabile negli intenti, non risulta tuttavia corredata delle informazioni necessarie per ricostruirne il percorso logico. Non si rinvencono, difatti, esaustive spiegazioni in merito alla composizione dei costi riferiti alle condizioni di fornitura del servizio, alle basi annue di

calcolo per le attualizzazioni, nonché alle modalità di calcolo per l'ottenimento dei costi dei servizi con accessori e del costo medio per pasto. Inoltre, i prezzi presi come riferimento per il confronto risultano essere, in diversi casi, privi della componente non trascurabile relativa agli ammortamenti. Infine si rileva che l'analisi comparativa tra i volumi complessivi di spesa delle Aziende in questione e quelli delle altre Aziende sanitarie confrontate è stata effettuata moltiplicando il costo unitario per i volumi della realtà padovana, non tenendo conto che, all'aumentare dei volumi, i prezzi offerti presentano - di norma - un andamento decrescente e non costante.

Per quanto attiene, invece, la componente degli investimenti, si consideri preliminarmente che il sistema di ristorazione *Cook & Chill* necessita di ingenti investimenti per il funzionamento nelle fasi di stoccaggio, preparazione, confezionamento, conservazione, prelievo, trasporto, rigenerazione e distribuzione dei pasti, che, nel caso all'attenzione, la ditta Serenissima ha quantificato complessivamente in € 17.937.239,20.

In primo luogo si rileva che, come denunciato dagli esposti di cui alle premesse, la ripetuta richiesta di valutazione di congruità economica relativa alle voci di investimento dei punti 11-20 dell'offerta economica (pari alla quasi totalità degli investimenti da realizzarsi presso le strutture delle Aziende sanitarie) è rimasta inevasa. In ogni caso, anche laddove una tale valutazione fosse stata fatta, essa sarebbe risultata comunque parziale, riferendosi a circa il 6% degli investimenti totali. In effetti, per quanto attiene alle restanti voci d'investimento (pari al 94% degli investimenti totali), la Stazione appaltante non risulta aver effettuato alcuna verifica di congruità economica.

Il capitolato speciale prevede che sia la Ditta a sostenere gli oneri dei lavori, come l'acquisto e messa in opera delle attrezzature per la gestione a regime.

A fronte di tali ingenti investimenti, le Aziende sanitarie hanno previsto di contribuire alle spese in questione, parametrando il proprio apporto finanziario all'ammortamento previsto dalla legislazione fiscale vigente.

Tuttavia la Ditta Serenissima risulta aver applicato, per taluni investimenti, *“aliquote inferiori rispetto a quelle massime previste dalla legge fiscale, così da avere una durata di ammortamento corrispondente a quella di 9 anni della commessa”*. A fronte di tale estensione della durata di ammortamento, la Ditta ha però calcolato gli oneri finanziari e di reddito non esclusivamente sul numero di anni previsti per l’ammortamento dalla normativa fiscale, bensì su tutti i 9 anni di durata dell’appalto. A titolo esemplificativo, considerando esclusivamente gli investimenti in logistica e mezzi di trasporto, l’applicazione di oneri aggiuntivi sul previsto periodo di ammortamento fiscale (5 anni) permetterebbe alle Aziende sanitarie di realizzare minori costi per ben € 732.693,05.

Ulteriormente nel piano ammortamento presentato dalla Ditta, è stata esposta la quota di ammortamento relativa al terreno su cui dovrebbe sorgere il centro di cottura esterno, discostandosi dalla normativa fiscale a cui la stazione appaltante ha fatto espresso rinvio.

Considerando, infine, comparativamente le offerte pervenute dalla Ditta in sede di licitazione privata e in sede di negoziazione, si rileva che la negoziazione ha determinato una riduzione della spesa annua per ammortamenti a carico delle Aziende sanitarie del 28%, inducendo parimenti una contrazione della quota di ammortamento per pasto (da € 1,17 della licitazione privata ad € 0,84 aggiudicato in sede di trattativa privata) e della quota di ammortamento per giornata alimentare (da € 2,33 - e non € 2,20 come indicato nella delibera n. 766/2006 - ad € 1,68). Parallelamente, in sede di trattativa privata, l’ammontare complessivo degli investimenti non ha subito alcuna variazione, inducendo pertanto a ritenere che il centro di produzione esterno sia stato progettato, sin dall’inizio, per la medesima capacità produttiva.

Se ad una prima lettura potrebbe apparire che la trattativa conduca a notevoli benefici rispetto alla licitazione, in quanto induce le Aziende sanitarie ad un inferiore contributo economico agli investimenti, tuttavia non può non essere sottolineato che la

trattativa privata ha determinato sostanzialmente una più corretta ripartizione dei costi, prevedendo un apporto economico proporzionale all'effettiva richiesta di pasti. In sede di trattativa, infatti, è stata esclusivamente riformulata la ripartizione dei costi relativi alla realizzazione del centro di cottura esterno tra la Serenissima e le Aziende sanitarie. Nel dettaglio, i costi sono stati riproporzionati sulla base dei pasti effettivamente imputabili alle due Aziende sanitarie.

Infine il capitolato speciale sancisce che la quota mensile di ammortamento possa eventualmente diminuire ad ogni incremento di attività connesso all'adesione al contratto delle Aziende sanitarie aderenti al Protocollo d'intesa. Non si comprende, tuttavia, in quale misura la quota mensile per Azienda potrebbe ridursi, posto che tale importo è già stato calcolato in base al numero di pasti richiesti dalle due Aziende. La quota di ammortamento aggiudicata risulta, infatti, già rapportata al numero di pasti richiesti per la sola parte dei costi del centro di cottura esterno. Analogamente non si ritiene plausibile che i restanti costi (costi degli investimenti presso le strutture AULSS e della logistica e mezzi di trasporto) possano venire imputati proporzionalmente ad altre eventuali Aziende, in quanto si tratta di investimenti presumibilmente destinati in via esclusiva alle due Aziende padovane.

È previsto, infine, che la quota mensile di ammortamento possa aumentare qualora vengano sostenuti investimenti di manutenzione, sostituzioni e modifiche funzionali di attrezzature ed impianti, limitatamente, tuttavia, a quanto indicato nel piano delle manutenzioni iniziale.

In merito alle criticità rilevate negli esposti relative alla proroga ed al rinnovo del contratto di ristorazione degenti dell'A.O. di Padova, fornito secondo il metodo tradizionale caldo-freddo, in essere al tempo della delibera di aggiudicazione (delibera n. 766 del 25 settembre 2006) dell'appalto *Cook & Chill*, è stato anzitutto rilevato che il contratto di cui trattasi, originariamente stipulato nel 1998 con la stessa ditta

Serenissima, verrà a scadere il 31 dicembre 2008, cioè dopo più di nove anni dal suo inizio.

Alla luce delle riflessioni più sopra condotte, che hanno peraltro evidenziato diverse interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali in materia, nel caso di specie sembra potersi affermare che il prolungamento contrattuale in parola si sostanzia in una vera e propria rinnovazione del contratto.

L'Amministrazione procedente, successivamente all'originaria scadenza quinquennale, non solamente aveva provveduto ad un'estensione temporale del contratto e ad un aggiornamento ISTAT dei prezzi, ma anche ad una vera e propria rinegoziazione del compenso.

Valutando, invece, di rinvenire nella fattispecie considerata un'ipotesi di proroga contrattuale, si osserva come, in tal caso, la durata complessiva dello stesso risulterebbe eccedente i nove anni che costituiscono il termine di durata massima dei contratti pubblici *ex* articolo 12 del Regio Decreto n. 2440/1923.

Inoltre, si delinea un ulteriore profilo di criticità: in pendenza della scadenza del 31 dicembre 2005, l'Amministrazione ha disposto una proroga del contratto in essere sino al 1 gennaio 2009, in difformità con quanto disposto dal nuovo articolo 23 comma 2 della Legge n. 62/2005, che, si ricorda, consente la proroga *“per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge”*. Contratti che, nel caso di specie, sono invece stati prorogati per tre anni (dal 1 gennaio 2006 al 31 dicembre 2008).

In conclusione si può, dunque, affermare che sia considerando il prolungamento del contratto originariamente stipulato nel 1998 quale rinnovazione ovvero quale proroga dello stesso, vengono in evidenza diversi aspetti di criticità che suggeriscono, una volta di più, che l'Amministrazione avrebbe dovuto più opportunamente procedere

all'espletamento di una gara ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di ristorazione per il periodo transitorio all'avvio del sistema di ristorazione con sistema refrigerato, ricordando, nuovamente che la normativa comunitaria, ricomprendendo il servizio di ristorazione nell'ambito dell'allegato II della Direttiva 2004/18, ammette per il servizio *de quo* la possibilità di ricorrere ad una procedura selettiva semplificata.

Per quanto attiene gli aspetti economici della proroga/rinnovo dei contratti in essere con le ditte Serenissima (ristorazione degenti AULSS 16 e A.O. di Padova e mensa dipendenti AULSS 16) e La Vivenda (mensa dipendenti A.O. di Padova e la gestione del bar), si è rilevato che la scelta di procedere ad una revisione dei prezzi, in particolare modo per quanto riguarda la Serenissima, viene motivata facendo presente che *“i prezzi che eventualmente si otterrebbero da una nuova procedura di gara che, per il periodo di riferimento sarebbe ad evidenza pubblica e dato il tempo a disposizione non potrebbe essere aggiudicata prima della primavera del 2007, potrebbero non differire da quelli proposti dalla ditta Serenissima Spa”*. Sul punto si evidenzia come l'argomentazione svolta risulti piuttosto debole e comunque contrastante con i principi che presidono i procedimenti di gara. Inutile sottolineare, infatti, che così come i prezzi “potrebbero” non differire da quelli proposti dalla ditta Serenissima, gli stessi potrebbero anche differire, sia in rialzo che in ribasso.

La stazione appaltante, peraltro, appare pienamente consapevole delle differenze di prezzo tra le due Ditte, allorché, motivando la proroga del servizio mensa erogato dalla Ditta La Vivenda presso l'Azienda Ospedaliera, fa riferimento al prezzo migliore offerto da quest'ultima rispetto al prezzo proposto proprio dalla Serenissima: *“la ditta La Vivenda [...] ha ottenuto la proroga del servizio fino al 31/12/2006 ad un prezzo di € 3,8957 per i dipendenti ed € 3,4559 per gli specializzandi. E' stato pertanto ritenuto opportuno, vista la differenza dei costi proposti dalla ditta Serenissima presso la*

*mensa, di confermare la proroga del servizio di mensa per l'Azienda ospedaliera fino al 31/12/2006 con la ditta La Vivenda”.*

È plausibile ritenere, a fronte delle differenti offerte economiche acquisite per servizi analoghi, che il tempestivo espletamento di una gara, per il periodo considerato e secondo le forme semplificate di cui si è già fatto cenno, avrebbe sciolto ogni dubbio circa l'eventuale convenienza economica dell'affidamento.

In conclusione, si riportano alcune considerazioni di carattere generale in merito all'andamento dei costi del servizio mensa e della ristorazione dei dipendenti relativamente al periodo 2005-2009.

I costi cumulati per mensa e pasti degenti relativamente alle due Aziende sanitarie subiscono un lieve aumento per il periodo 2006-2008, salvo poi aumentare considerevolmente nel 2009, in concomitanza all'introduzione del sistema *Cook & Chill*. In particolare, si segnala che i costi in questione aumentano da € 8.834.358,14 del 2008 ad € 13.908.123,12 del 2009, registrando pertanto un incremento pari al 57,43%, a fronte di un aumento del numero di pasti serviti del 5%.

Infine, valutato che i prezzi del servizio mensa hanno subito il maggior incremento percentuale con il passaggio dal servizio c.d. “tradizionale” al *Cook & Chill*, si è scelto di analizzare con maggior grado di dettaglio l'andamento dei medesimi nel periodo 2005-2009. Tra il 2008 ed il 2009, i prezzi pasti-dipendenti aumenteranno del 65%, ad eccezione dei costi dei pasti-dipendenti dell'ospedale Ai Colli che subiranno un incremento del 87,94%. I costi dei pasti-specializzandi, per i quali non risultano menzionate tariffe agevolate dal 1/1/2009, aumenteranno invece del 135% per l'A.O. di Padova e del 151% per l'AULSS n. 16.

In ultimo, si riterrebbe opportuna, in un'ottica di collaborazione tra Amministrazioni Pubbliche, la trasmissione del presente elaborato alle Aziende sanitarie interessate, al fine di consentire le eventuali valutazioni di competenza.

Il Dirigente Regionale  
dott. Egidio Di Rienzo

Il Dirigente incaricato: avv. Francesco Magris

## 9 ALLEGATI

- 1) Nota a firma del Capo di Gabinetto della Presidenza prot. n. 1302 del 24 aprile 2007;
- 2) Nota a firma del Presidente della Quinta Commissione Consiliare prot. n. 05305 del 4 maggio 2007;
- 3) Esposto della CGIL di Padova del 13 aprile 2007;
- 4) Esposto anonimo di un dipendente dell'Azienda Ospedaliera di Padova;
- 5) Nota della Direzione Attività Ispettiva e Vigilanza Settore Socio Sanitario prot. n. 373454 del 2 luglio 2007
- 6) Nota dell'AULSS 16 prot. n. 65293 del 5 luglio 2007;
- 7) Nota dell'A.O. di Padova prot. n. 40977 del 10 luglio 2007;
- 8) Nota dell'AULSS 16 prot. n. 80552 del 20 agosto 2007;
- 9) Delibera dell'AULSS 16 n. 241 del 21 marzo 2003;
- 10) Convenzione del 15 maggio 2003 tra l'A.O. di Padova e le Aziende Sanitarie 14 di Chioggia, 16 di Padova, 18 di Rovigo e 19 di Adria;
- 11) Disciplinare del 15 maggio 2003 dell'iniziativa di acquisizione congiunta del servizio di ristorazione da realizzare con il metodo del legame freddo (*Cook & Chill*);
- 12) Analisi condotta dal Gruppo Tecnico Interaziendale relativa alla situazione attuale del servizio di ristorazione nelle diverse Aziende coinvolte;
- 13) Prospetto dei contratti in essere relativi al servizio di ristorazione, in legame tradizionale, delle diverse Aziende coinvolte;
- 14) Delibera dell'AULSS 16 n. 817 del 7 settembre 2004;
- 15) Procura speciale a firma del Direttore Generale dell'A.O. di Padova dell'11 agosto 2004;

- 16) Capitolato speciale della gara mediante licitazione privata per l'affidamento del servizio di ristorazione con il sistema refrigerato (*Cook & Chill*);
- 17) Delibera dell'AULSS 16 n. 1073 del 17 dicembre 2003;
- 18) Nota dell'AULSS 16 prot. n. 34341 del 28/10/2004 di trasmissione del bando di gara all'Ufficio pubblicazioni delle Comunità Europee del 28 ottobre 2004;
- 19) Pubblicazione del bando di gara sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 9 novembre 2004;
- 20) Delibera dell'AULSS 16 n. 169 dell'8 marzo 2005;
- 21) Delibera dell'AULSS 16 n. 457 del 14 giugno 2006;
- 22) Nota della ditta Pedus Service P. Dussmann S.r.l. del 5 luglio 2005;
- 23) Nota del Dipartimento Interaziendale di Area Tecnica prot. n. 39631 del 13 aprile 2006;
- 24) Delibera dell'AULSS 16 n. 766 del 25 settembre 2006;
- 25) Studio di fattibilità per la realizzazione di un servizio di ristorazione in legame refrigerato (*Cook & Chill*);
- 26) Nota dell'AULSS 14 di Chioggia del 28 maggio 2007;
- 27) Nota dell'AULSS 16 n. 62834 del 28/06/2007;
- 28) Nota del Dipartimento Interaziendale Acquisizione e Gestione Beni prot. n. 23758 del 7/3/2006;
- 29) Offerta della Ditta Serenissima Ristorazione S.p.a del 7 luglio 2005 relativa alla licitazione privata;
- 30) Delibera dell'A.O. di Padova n. 1104 del 24 luglio 1996;
- 31) Capitolato speciale relativo all'appalto del servizio di ristorazione per i degenti dell'A.O. di Padova;
- 32) Delibera dell'A.O. di Padova n. 513 del 18 aprile 1997;
- 33) Delibera dell'A.O. di Padova n. 1154 del 13 luglio 1998;
- 34) Delibera dell'A.O. di Padova n. 684 del 21 ottobre 2003.