



DELIBERA n. del 17.12.2025

Fascicolo n. 2928/2025

Oggetto: Gara europea a procedura telematica aperta per l'aggiudicazione del servizio di refezione scolastica per nidi e scuole d'infanzia, le scuole primarie e le scuole secondarie di primo grado, tramite acquisto di ramo d'azienda e gestione dei centri di produzione pasti comunali per il periodo: settembre 2025 - agosto 2028. CIG: B644F1A249

Stazione appaltante: Comune di Bologna. Importo a base d'asta: € 104.965.882,97

Riferimenti normativi

Art. 41 Costituzione

Artt. 1, 3, 13, 57, 58, del d.lgs. n. 36 del 2023.

Art. 106 co. 11 d.lgs. n. 50 del 2016

Art. 2112 cod. civ.

Parole chiave

Trasferimento di ramo d'azienda.

Esteralizzazione.

Libertà di iniziativa economica.

Suddivisione in lotti.

Proroga tecnica.

Massima

Appalto pubblico - Servizi - Scelta del contraente - Procedura - Gara - Bando - Divisione in lotti – Motivazione – Necessità.

La scelta discrezionale di non suddividere un appalto di servizi in lotti funzionali, operata a monte dalla Stazione appaltante, deve essere motivata adeguatamente per poter giustificare l'esclusione della potenziale partecipazione alla procedura di gara di piccole e medie imprese.

Appalto pubblico - Servizi - Scelta del contraente - Procedura - Gara - Bando – Contenuto – Illegittimità.

Il vincolo contrattuale discendente dall'aggiudicazione e consistente nell'obbligo di trasferire un ramo di azienda privato dall'affidatario uscente al nuovo aggiudicatario dell'appalto di servizi è del tutto estraneo all'ambito applicativo del Codice dei contratti nei sensi delineati dall'art. 13 del d.lgs. n. 36 del 2023.

VISTO

l'articolo 19, comma 2, del decreto - legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di



vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTO

il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni;

VISTO

il decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 e successive modificazioni;

VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018;

VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato con Delibera n. 270 del 20 giugno 2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 151 del 30 giugno 2023.

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture.

Premessa

Con nota acquisita al protocollo n. 101786 del 11.07.2025 è pervenuta presso l'Autorità una segnalazione avente ad oggetto talune anomalie relative alla procedura per l'aggiudicazione del servizio di refezione scolastica per nidi e scuole d'infanzia, le scuole primarie e le scuole secondarie di primo grado del Comune di Bologna.

Specificamente, secondo la ricostruzione operata nell'esposto, l'Ente locale avrebbe - tra l'altro - lasciato un periodo di tempo eccessivamente stringente per la presentazione delle offerte da parte dei potenziali offerenti benché la gara avesse come oggetto un servizio molto complesso ed articolato.

In virtù delle criticità emerse dall'esame degli atti esaminati, l'Autorità con la nota di cui al prot. ANAC n. 130224 del 08.10.2025 ha richiesto chiarimenti ai sensi dell'art. 12 co. 4 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato con Delibera n. 270 del 20 giugno 2023.

La richiesta informativa è stata riscontrata dal Comune di Bologna con una relazione a firma del RUP della procedura in oggetto, acquisita al prot. ANAC n. 133744 del 17.10.2025.

Esaminato il riscontro e la documentazione ad esso allegata, unitamente agli atti pubblicati nella Sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale, l'Autorità, rilevando specifiche anomalie ed irregolarità, ha comunicato al Comune di Bologna - con la nota di cui al prot. ANAC n. 139994 del 05.11.2025 - l'avvio di un procedimento di vigilanza ai sensi dell'art. 222 comma 3 lett. a) del d.lgs. 36/2023 e dell'art. 12 del Regolamento di vigilanza del 20 giugno 2023.



Successivamente, con la nota acquisita al protocollo ANAC n. 146802 del 25.11.2025, il Comune di Bologna ha formulato le proprie controdeduzioni mediante una relazione sottoscritta dal RUP della procedura, accompagnata da diversi documenti a supporto.

In base alle risultanze istruttorie è dunque emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

Nell'esposto acquisito al prot. ANAC n. 101786 del 11.07.2025 l'Autorità veniva informata circa potenziali lesioni dei principi pro-concorrenziali conseguenti dalle modalità di espletamento della gara aperta per l'aggiudicazione del servizio di refezione scolastica nel Comune di Bologna.

Specificatamente, con la Determinazione dirigenziale n. 5326/2025 il Comune di Bologna ha indetto - sulla base di quanto stabilito con determinazione a contrarre P.G. n. 184842/2025 dell'Area Educazione Istruzione e nuove generazioni - la procedura aperta ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36/2023 per l'aggiudicazione del servizio di refezione scolastica per nidi e scuole d'infanzia, scuole primarie e scuole secondarie di primo grado, tramite acquisto di ramo d'azienda e gestione dei centri di produzione pasti comunali, per il periodo di 3 anni, da settembre 2025 ad agosto 2028, con valore globale stimato pari a € 104.965.882,97, dei quali:

- € 52.511.117,82 quale valore complessivo dell'appalto, inclusi € 5.251,11 per oneri della sicurezza derivanti da interferenze, non soggetti a ribasso;
- € 52.454.765,15 per le opzioni di variazione, ex art. 120 comma 9 d.lgs. n. 36/2023, fino alla concorrenza del quinto dell'importo del contratto e di rinnovo per la durata di ulteriori 2 anni.

Con la Determina a contrarre sopra richiamata veniva approvato il Progetto, il Capitolato e relativi allegati, sulla base dei quali, *"in considerazione delle caratteristiche del servizio, si è ritenuto opportuno che l'appalto non sia suddiviso in lotti, vista la sostanziale omogeneità tecnico-operativa delle prestazioni richieste, oltre a considerazioni in merito ad esigenze funzionali, organizzative ed economiche che rendono preferibile l'accorpamento in luogo del frazionamento, in particolare relativamente alla presenza di un unitario ramo d'azienda costituito da personale, attrezzature e beni immateriali, alla ricerca della massima uniformità e omogeneità del servizio offerto all'utenza, che deve ricevere uguali valori prestazionali in funzione in particolare della qualità delle derrate alimentari e delle caratteristiche organizzative e professionali del servizio, a possibili economie di scala sui costi di beni e servizi, correlate necessariamente al numero complessivo dei pasti erogati e delle scuole servite, all'efficienza e l'ottimizzazione delle risorse interne all'Amministrazione Comunale dedicate al controllo e alla supervisione del servizio, alle sinergie e le ottimizzazioni in termini di impatto ambientale per quanto attiene i trasporti in particolare sui processi di approvvigionamento e distribuzione"*.

Più in dettaglio, dunque, nella determina a contrarre, il Comune di Bologna ha ritenuto imprescindibile espletare la gara con *"la contestuale cessione del ramo d'azienda, costituito dal personale dipendente impiegato nella gestione del servizio alla data di cessione e dalle attrezzature"*. In tal senso, tra gli allegati a corredo dello schema di contratto di cessione è presente anche l'"*Elenco dei beni costituenti l'azienda al 31.12.2024*" volto a quantificare il valore del patrimonio aziendale; nella determina sopra richiamata si può, altresì, leggere che *"la cessione*



del ramo d'azienda avverrà direttamente dall'attuale gestore al nuovo gestore individuato in esito alla procedura di gara e pertanto non comporterà alcun esborso da parte del Comune di Bologna".

A fronte di un progetto di gara articolato e complesso, secondo la ricostruzione operata nell'esposto acquisito al prot. ANAC n. 101786 del 11.07.2025, il Comune di Bologna ha concesso termini molto stringenti ai potenziali partecipanti alla gara, anche in virtù delle numerose giornate festive ricadenti nell'intervallo temporale entro cui potevano essere presentate le domande di partecipazione.

A ben osservare, infatti, la complessità del progetto posto a base di gara ha indotto alcuni potenziali offerenti a richiedere un differimento del termine ultimo per la presentazione delle domande di almeno 30 giorni; tuttavia, pur considerando le difficoltà riscontrate dagli operatori economici - nel predisporre un'offerta articolata ed esaustiva - con Determinazione dirigenziale PG n. 320432/2025, il Responsabile Unico del Progetto ha accolto solo parzialmente la richiesta di differimento, concedendo una proroga del termine per la presentazione dell'offerta di soli 11 giorni.

Tra la data di pubblicazione del bando sulla piattaforma e quella prevista per la presentazione delle offerte a seguito della proroga del termine (26 maggio 2025) è decorso un intervallo di tempo pari a 55 giorni, apparentemente insufficiente per permettere agli operatori economici interessati a formulare un'offerta adeguata dal momento che la gara è risultata deserta.

Con riferimento ai suddetti rilievi, nella relazione a firma del RUP acquisita al prot. 146802 del 25.11.2025, il Comune di Bologna si è limitato a controdedurre fattualmente che *"diversi operatori hanno dimostrato interesse presentando quesiti ed effettuando il sopralluogo. Anche il fatto che un'impresa abbia richiesto una proroga dei termini di partecipazione, concessa in parte, non è a nostro avviso indicativo del fatto che ne sia stata impedita la partecipazione per la presenza di clausole escludenti o condizioni che ne rendessero difficile la partecipazione. Nessun operatore ha presentato ricorsi o richieste di autotutela. La scelta di non partecipare sembra pertanto scoraggiata da valutazioni proprie degli operatori quali la remunerazione, la complessità dell'appalto, etc."*

A seguito dell'esito infruttuoso della procedura di cui sopra, con la Determinazione dirigenziale P.G.N 599527/2025, il Comune di Bologna ha prorogato il contratto sottoscritto con l'operatore economico CAMST SOC. COOP. A R.L., sulla base dell'articolo 106, comma 11 del d.lgs. n. 50/2016 e per un valore complessivo di circa 19 milioni di euro, cifra idonea a ricoprire il solo anno scolastico 2025/2026.

Diritto

1. Obbligo di cessione di un ramo di azienda privatistica.

L'art. A.1 del Capitolato speciale d'appalto, rubricato come "oggetto dell'appalto" individua l'oggetto del contratto nella *"gestione complessiva del servizio di refezione scolastica del Comune di Bologna per le scuole dell'infanzia comunali e statali, le scuole primarie e le scuole secondarie di primo grado, e per alcuni servizi comunali prescolastici quali nidi d'infanzia 1-3 anni e Piccoli gruppi educativi con utenza eterogenea tra 1 e 6 anni, compresi tutti i servizi accessori, complementari e strumentali connessi, come dettagliatamente precisato nella successiva parte B*



del capitolato, per il periodo settembre 2025 - agosto 2028, tramite acquisto di ramo d'azienda e gestione dei Centri di Produzione Pasti comunali".

Con riferimento a tale ultimo inciso l'Art. A.2 del Capitolato precisa che *"l'Appaltatore è tenuto ad acquisire il ramo d'azienda afferente al servizio dal titolare del contratto precedente. Il ramo è costituito da attrezzature, arredi e impianti e beni immateriali, quali il portale della refezione scolastica (e collegati software, database, dominio, marchio), strumentali alla erogazione del servizio oggetto dell'appalto, delle scorte e del personale addetto, nonché dei soli contratti indispensabili al funzionamento dell'azienda.*

Il valore del ramo d'azienda quantificato alla data del 31.12.2024 è determinato in Euro 516.846,15 fermo restando la successiva valorizzazione definitiva in applicazione dei criteri stabiliti nell'Art.3 dello schema di contratto allegato al presente capitolato.

L'acquisto del ramo d'azienda dovrà essere perfezionato subito dopo l'affidamento del servizio oggetto dell'appalto e prima dell'avvio delle attività dell'appalto. L'acquisizione del ramo d'azienda ai sensi dell'art. 2112 c.c. comporta il subentro in tutti i contratti attivi e passivi ceduti e nei contratti di lavoro".

Tali prescrizioni contenute nel capitolato speciale d'appalto evidenziano una forte ingerenza da parte del Comune di Bologna sulle scelte conseguenti all'affidamento del servizio di refezione scolastica, in continuità con quanto accadeva nel recente passato, mediante una partecipazione diretta del Comune nel capitale sociale della società mista che gestiva il servizio.

In questo senso, come si legge nella relazione a firma del RUP della procedura acquisita in riscontro alla comunicazione di avvio del procedimento, *"dal 2003 e fino a giugno 2015, il Comune ha gestito il servizio tramite una società mista, denominata Seribo s.r.l., in cui l'Ente locale deteneva il 51% a fronte del restante 49% detenuto interamente da un soggetto privato "Campanella spa". Nel 2015 l'Amministrazione comunale, a seguito di valutazioni connesse anche al quadro normativo che rendeva complicato proseguire con il modello della società mista, assunse la decisione, con delibera del Consiglio Comunale PGN 33336/2015, di passare ad una gestione tramite appalto del servizio, sciogliendo quindi la società. Al contempo, con la medesima delibera, l'Amministrazione comunale, attraverso la cessione del ramo d'azienda di Seribo, ai sensi dell'art. 2112 del Codice civile, optò per una soluzione in grado di assicurare continuità all'azienda nella sua componente professionale e organizzativa, garantendo così anche la piena continuità occupazionale per i dipendenti coinvolti. Nell'impianto così delineato, il nuovo gestore individuato attraverso la procedura di gara d'appalto assumeva l'impegno di acquisire il ramo d'azienda, gestirlo e mantenerlo nella vigenza del contratto e cederlo al termine del contratto al nuovo gestore individuato dall'amministrazione tramite nuova procedura di gara."*

Dalla scelta del Comune di Bologna di privatizzare del tutto la società mista Seribo S.r.l., sarebbero dovute conseguire delle decisioni ben diverse rispetto alle dinamiche aziendali, in linea con una effettiva e concreta esternalizzazione dell'appalto di refezione/mensa scolastica.

A ben osservare, infatti, benché il Comune di Bologna non detenga più partecipazioni aziendali, nella predisposizione del progetto di gara, continua ad inserire un vero e proprio obbligo di acquisizione di un ramo di azienda privatistica a carico del futuro aggiudicatario della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di mensa/ristorazione.



Dalla lettura della documentazione di gara si evince che l'Ente locale continua a controllare in maniera stringente la società di cui sopra, imponendo ai potenziali partecipanti alla gara anche ulteriori vincoli accessori: l'acquisizione del portale web (www.riboscuola.it), dell'app necessaria per l'espletamento del servizio, del marchio esistente denominativo e figurativo, nonché del software, ovvero il programma creato espressamente ai fini della realizzazione, manutenzione e gestione del Portale e dei Contenuti.

L'ingerenza sulle scelte aziendali privatistiche degli operatori economici, emerge anche dalla lettura dell'Art. A.3 laddove è previsto che *"l'inventario di tutti i beni mobili costituenti il ramo d'azienda, di cui all'elenco allegato allo schema di contratto di cessione e che costituirà altresì uno degli allegati del contratto d'appalto, deve essere oggetto di aggiornamento continuo da parte dell'Appaltatore, che nel corso di durata dell'appalto dovrà dare comunicazione all'Amministrazione Comunale dei beni fuori uso e dei nuovi acquisti con l'indicazione del valore di ammortamento. L'Appaltatore è altresì tenuto ad aggiornare l'elenco dipendenti, con l'indicazione delle rispettive qualifiche, inquadramenti, contratti e profili professionali, RAL e TFR, così come articolate nell'Allegato A.1.3 "Elenco (non nominativo) del personale trasferito con l'azienda al 31.12.2024". Ha, inoltre, lo specifico obbligo di comunicare all'Amministrazione Comunale cessazioni e assunzioni o cambi di profilo, debitamente motivati e documentati. Tali comunicazioni devono avvenire tempestivamente al momento dei nuovi acquisti o dei cambiamenti che riguardano il personale, oltre ad un riepilogo di consistenza al termine di ciascun anno, nei tempi di approvazione del bilancio dell'Appaltatore"*.

Nel capitolato speciale d'appalto, dunque, è stato inserito un obbligo giuridico di acquisto di un ramo di azienda privatistica da parte dell'operatore economico aggiudicatario della procedura di che trattasi, in spregio a quanto previsto dall'art. 41 della Carta Costituzionale che sancisce il principio della libertà di iniziativa economica privata; analogamente, anche per quel che concerne la fase esecutiva dell'appalto, il Comune di Bologna sembrerebbe essersi riservato un pregnante controllo sulle scelte aziendali privatistiche del futuro ipotetico aggiudicatario della procedura di gara, ledendo la libertà di scelta degli operatori economici privatistici.

La locuzione "libertà di iniziativa economica", in un'accezione linguisticamente più ampia, è tale infatti da ricomprendere qualsiasi attività svolta dal privato che sia suscettibile di valutazione economica, sia essa esercitata o meno in forma di impresa.

L'art. 41 Cost., che rientra tra le disposizioni che la Costituzione italiana dedica ai rapporti economici, riconosce da un lato il diritto dei privati di accedere liberamente al mercato, organizzando liberamente la propria attività, e, d'altro canto, stabilisce che eventuali limitazioni possano ritenersi legittime solo qualora l'esercizio di tale diritto si riveli in contrasto con l'utilità sociale o possa recar danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Il diritto alla libertà di iniziativa economica, e quindi anche quello relativo alla libertà di impresa, viene peraltro riconosciuto non solo nei confronti dello Stato, che deve pertanto tutelarla ed astenersi dall'intervenire per pregiudicarne l'esercizio, ma anche rispetto agli altri cittadini, vale a dire nei rapporti fra privati. Il principio sancito dall'art. 41 Cost. viene, infatti, ritenuto dalla maggioranza degli interpreti anche come diritto di accesso al mercato, sottolineando l'aspetto



“propulsivo” (la norma fa riferimento all’“iniziativa”) e, conseguentemente la necessità di tutelare la libertà di concorrenza, rimuovendo le barriere di ingresso al mercato.

Nel caso di specie, però, il Comune di Bologna ha utilizzato gli strumenti codificati dal d.lgs. n. 36 del 2023 per imporre in capo al futuro aggiudicatario della procedura di gara, un obbligo giuridico di acquisto di un ramo di azienda, in spregio al principio costituzionale sopra richiamato; a ben osservare, infatti, l’obbligo contrattuale del trasferimento del ramo di azienda dall’affidatario uscente al nuovo aggiudicatario dell’appalto di servizi, appare del tutto estraneo dall’ambito applicativo del Codice dei contratti nei sensi delineati dall’art. 13 del d.lgs. n. 36 del 2023.

Analogamente, il suddetto obbligo di acquisto è del tutto estraneo anche dall’ambito applicativo del Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 che regola le società a partecipazione pubblica; a tal riguardo va evidenziato che l’azienda in questione è, di fatto, privata ed una amministrazione aggiudicatrice non può comprimere l’autonomia negoziale della stessa con una previsione volta ad incidere in modo diretto sulla libertà di iniziativa economica.

A ben guardare, dunque, il Comune di Bologna ha imposto all’interno del progetto di gara un vincolo contrattuale di trasferimento di un ramo d’azienda ai sensi dell’art. 2112 del cod. civ., utilizzando in modo distorto, una procedura di gara regolamentata dal d.lgs. n. 36 del 2023, volta ad esternalizzare l’appalto del servizio di refezione scolastica.

Le costatazioni di cui sopra risultano, di fatto, confermabili alla luce delle dichiarazioni del RUP della procedura che, già nel riscontro alla richiesta informativa dell’Autorità - acquisito al prot. ANAC n. 133744 del 17.10.2025 - ha affermato che *“si valutò anche che conservare una realtà caratterizzata da un importante know how costruito in oltre 10 anni di esperienza - tale era il ramo d’azienda di Seribo - era anche più rispettoso del principio fondamentale di tutela della concorrenza, in quanto l’appalto del servizio di gestione dei centri di produzione pasti già attrezzati ed organizzati per l’immediato avvio del servizio avrebbe offerto ed offre tuttora la possibilità a qualunque operatore sul mercato di fornire il servizio senza soluzione di continuità. Queste valutazioni hanno caratterizzato anche le scelte successive, da un contratto all’altro, tanto più che ogni capitolato d’appalto, anche l’ultimo, ha dedicato sempre particolare attenzione al ramo d’azienda e alla sua conservazione, nella consapevolezza che questa componente rappresenta un fattore importante per la qualità del servizio”*.

Nella medesima relazione il RUP aggiunge, altresì, che *“La presenza di una ramo d’impresa connota fortemente il servizio: se da un lato può determinare una barriera all’ingresso dal punto di vista economico, allo stesso tempo, date le dimensioni e la complessità del servizio, può rappresentare una facilitazione all’accesso e al ricambio dell’operatore economico che può contare su una struttura produttiva e gestionale già autonoma e funzionante”*. Tali considerazioni evidenziano la consapevolezza in capo all’Amministrazione Comunale che una procedura di gara articolata in tal modo può determinare un concreto ostacolo per i potenziali partecipanti alla stessa, disinteressati a subentrare in tutti i rapporti attivi e passivi di una azienda terza.

Con riferimento alla clausola sociale, inoltre, pare opportuno sottolineare che l’art. 57 del d.lgs. n. 36 del 2023 sottende un bilanciamento di valori effettuato ex ante dal legislatore, propedeutico a salvaguardare i lavoratori di un appalto senza per questo sacrificare la libertà di impresa degli operatori economici. Nel caso di specie, anche la scelta effettuata dall’Amministrazione



aggiudicatrice nel Disciplinare di Gara di non prevedere *“le clausole di riassorbimento del personale dell'operatore uscente previste dall'art. 57 del Codice, in quanto tale salvaguardia è già garantita dalla presenza dell'obbligo di acquisizione del ramo d'azienda”* denota una applicazione distorta dei principi contenuti nel Codice dei Contratti in spregio alla libertà di iniziativa di impresa. A ben guardare, dunque, dalla lettura della documentazione di gara nel suo insieme, si delinea un'applicazione distonica del d.lgs. n. 36 del 2023 da cui è conseguita una violazione degli artt. 1, 3, 7 e 57 del Codice dei Contratti, oltre ad una ingerenza nella libertà di impresa privatistica in aperto contrasto con l'art. 41 della Costituzione.

Nel caso di specie, infatti, il Comune di Bologna non ha agito nel perimetro normativo di riferimento delineato dalla Costituzione, dal Codice dei contratti pubblici e dal T.U. sulle società a partecipazione pubblica, perché ha imposto un obbligo di acquisto di un ramo di azienda privato in capo ad un altro operatore economico privato al fine di poter, di fatto, continuare a controllare la struttura organizzativa impegnata a fornire il servizio di refezione scolastica, pur avendo scelto consapevolmente di esternalizzare il medesimo servizio.

Appare, inoltre, opportuno evidenziare che l'Amministrazione Comunale ha espressamente manifestato l'intenzione di bandire una nuova procedura di gara entro il 30 marzo 2026, reinserendo nuovamente - all'interno della documentazione di gara - l'obbligo di trasferimento del ramo d'azienda nei sensi delineati. Tale modus operandi non può in alcun modo essere condivisibile poiché come già chiarito, comprime in maniera arbitraria un principio sancito dalla Carta Costituzionale, violando, altresì, l'ambito applicativo delineato dagli artt. 7 e 13 del d.lgs. n. 36 del 2023.

2. Mancata suddivisione in lotti della procedura di gara.

Con la richiesta informativa di cui al prot. ANAC n. 130224 dell'8.10.2025 l'Autorità aveva chiesto specifici chiarimenti relativamente alla mancata suddivisione della procedura in argomento in lotti funzionali, quantomeno distinguendo tra nidi/scuole d'infanzia e scuole primarie e secondarie al fine di favorire la partecipazione di piccole e medie imprese operanti nel mercato di riferimento.

La procedura di gara, infatti, è stata articolata in un unico lotto comprendente il servizio di refezione scolastica per nidi, scuole d'infanzia, scuole primarie e scuole secondarie di primo grado. Sul punto, l'art. 58 del nuovo Codice contratti dispone che: *“1. Per garantire la effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità, gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. 2. Nel bando o nell'avviso di indizione della gara le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese”*.

L'istituto della suddivisione in lotti ha una funzione meramente pro-concorrenziale che può anche astrattamente confliggere con l'interesse che la stazione appaltante si propone di soddisfare attraverso l'appalto di servizi. A ben osservare, infatti, il valore o interesse antagonista può individuarsi sia nelle esigenze connesse alla funzionalità organizzativa di un appalto di servizi, sia



dalla convenienza economica per la stazione appaltante, normalmente favorita dalla soluzione "aggregante".

Appare evidente, dunque, che nella valutazione discrezionale da operare a monte dalla Stazione appaltante, risulta necessario un delicato bilanciamento tra le esigenze organizzative, gestionali ed economiche sottese all'appalto del servizio di refezione scolastica con la necessità di non escludere ex ante la potenziale partecipazione alla procedura di gara di piccole e medie imprese. Nel riscontro acquisito al prot. ANAC n. 133744 del 17.10.2025 il Comune di Bologna ha esplicitato le ragioni poste a fondamento della scelta di non suddividere l'appalto del servizio di refezione scolastica in distinti lotti; sul punto, infatti, si legge che *"le valutazioni hanno riguardato sia le diverse variabili strutturali del servizio in grado di determinare le strategie possibili, quali: a) la presenza di un ramo di impresa unitario; b) le possibili economie di scala e l'impatto sul costo pasto; c) la relazione con l'utenza e le garanzie di pari trattamento"*.

A tal riguardo è opportuno evidenziare che con riferimento al punto a) si ripropongono le medesime criticità già evidenziate sopra relativamente all'esistenza di un ramo di impresa unitario perché l'Ente locale sembra considerare l'Appalto del servizio di refezione scolastica in ottica aziendalistica privata.

Segnatamente, nel riscontro si discorre delle potenziali criticità conseguenti ad una ipotetica suddivisione in lotti, relative al personale, alle attrezzature ed al sito web, ossia a quel complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa ai sensi dell'art. 2555 del Codice civile. Tali considerazioni dimostrano ancora una volta che le scelte del Comune di Bologna sembrerebbero volte a limitare ed indirizzare in maniera molto stringente le scelte aziendalistiche del futuro aggiudicatario, lasciando, di fatto, intatta una modalità organizzativa aziendale consolidata nel tempo.

Anche con riferimento alle c.d. economie di scala di cui al punto b) ed alla c.d. parità di trattamento per l'utenza di cui al punto c), l'Ente locale sembra immaginare l'articolazione del servizio di refezione scolastica in maniera statica, con una gestione unitaria dei tre centri di produzione dei pasti esistenti, in tutti suoi aspetti, logistici e funzionali; tale indirizzo aziendale sembrerebbe non essere stato minimamente posto in discussione con delle valutazioni diverse e più in linea con l'essenza di un appalto di servizi da esternalizzare. A tal proposito, basterebbe pensare ad una ipotetica suddivisione in lotti funzionali tra il servizio di refezione nelle scuole di infanzia e nei nidi ed il servizio di refezione presso le scuole primarie e secondarie; analogamente, sarebbe anche possibile suddividere i lotti in aree territoriali riferibili alle posizioni geografiche degli istituti scolastici da servire e/o alla collocazione dei singoli centri di produzione dei pasti.

I suddetti esempi di "suddivisione in lotti" potrebbero concretamente favorire l'accesso al mercato di piccole e medie imprese senza pregiudicare l'efficienza del servizio medesimo.

A ben osservare, però, valutazioni di tal fatta non sembrerebbero essere state effettuate dal Comune di Bologna, il quale appare fermo sull'idea di voler mantenere inalterata la struttura organizzativa attuale, senza effettuare una vera e propria esternalizzazione del servizio in capo agli operatori economici privati.

A tal riguardo, è appena il caso di evidenziare che l'operato del Comune di Bologna sembrerebbe anche essere in controtendenza con le scelte operate da Comuni italiani di dimensioni consimili,



come Firenze, Napoli, Torino, Genova che hanno suddiviso in lotti le procedure di gare relative all'affidamento del medesimo servizio di refezione come è agevole evincere dai dati presenti in BDNCP oltre alle informazioni reperibili attraverso la consultazione di siti istituzionali dei Comuni. Conclusivamente, la scelta di non suddividere in lotti la procedura di gara per l'affidamento del servizio di refezione scolastica per nidi e scuole d'infanzia, le scuole primarie e le scuole secondarie di primo grado si pone in contrasto con i principi enucleati negli artt. 3 e 58 del d.lgs. n. 36 del 2023 dal momento che l'Ente locale non ha valutato concretamente la possibilità di una soluzione alternativa, sia in termini economici che in termini funzionali, limitandosi ad affermare che *"le scelte operate, pur comportando delle restrizioni rispetto ai principi citati, sono da considerarsi legittime all'interno dei margini consentiti nell'espressione della discrezionalità di una stazione appaltante"*.

3. Proroga del servizio ai sensi dell'art. 106 co. 11 del d.lgs. n. 50/2023

Come evidenziato nelle premesse fattuali, il Comune di Bologna ha sottostimato le difficoltà correlate all'espletamento della procedura per l'affidamento del servizio di refezione scolastica per nidi e scuole d'infanzia, le scuole primarie e le scuole secondarie di primo grado ricadenti nel territorio comunale.

A ben osservare, infatti, la scelta di strutturare la procedura di gara in un lotto unico ha determinato una chiara compressione dell'art. 3 del d.lgs. n. 36 del 2023, perché ha limitato l'accesso al mercato alle PMI operanti nel settore della ristorazione: l'elevatissimo numero di pasti scolastici (oltre 3,3 milioni all'anno, circa 19 mila al giorno, di cui oltre 4.000 diete speciali) da veicolare nelle 173 scuole sul territorio comunale, richiede, infatti, una programmazione ed una organizzazione del servizio di refezione molto strutturata al fine di poter adempiere correttamente alla produzione ed alla distribuzione dei pasti.

Tale scelta, unitamente all'imposizione dell'obbligo di trasferimento di azienda – nei sensi sopra delineati – ha determinato che la gara risultasse deserta e, di riflesso, che il servizio venisse prorogato in favore dell'affidatario uscente; il Comune di Bologna, infatti, nel prendere atto dell'oggettiva impossibilità di procedere ad una nuova aggiudicazione entro il termine di scadenza del pregresso rapporto contrattuale, ha utilizzato l'istituto di cui all'art. 106 co. 11 d.lgs. n. 50/2016 al fine garantire il servizio senza soluzione di continuità.

Pertanto, nelle more dell'indizione di una nuova procedura di gara, l'Ente locale ha prorogato la durata del contratto fino al **31.08.2026**, impegnando la spesa complessiva di **€ 18.657.247,22** - già comprensiva della revisione dei prezzi approvata a seguito di una richiesta di revisione avanzata dall'operatore economico affidatario con il quale il costo del pasto netto corrisposto è stato portato ad € 5,44 a partire dal settembre 2025.

Come può leggersi nel provvedimento di proroga adottato dal Comune, la *"tempistica è determinata anche dalla presenza di un ramo d'azienda e di sistemi gestionali complessi che caratterizzano il servizio di refezione bolognese per il trasferimento dei quali si rendono necessari interventi da svolgere necessariamente in periodo di sospensione del servizio congruo, ovvero quello estivo. La continuità del servizio durante l'intero anno scolastico è inoltre motivata dalla complessità dello stesso, su scala cittadina (20.000 pasti al giorno), strettamente legato al*



calendario e alla frequenza scolastica, che prevede processi produttivi e logistici articolati e forniture e servizi interdipendenti'.

Orbene, se è vero che l'Art. A5 del contratto stipulato dal Comune di Bologna con il precedente affidatario dell'appalto prevedeva la proroga del medesimo contratto, ai sensi dell'art. 106 comma 11 del d. lgs. n. 50/2016, limitatamente al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per individuare il nuovo contraente, è pur vero che l'estensione contrattuale consegue da una situazione fattuale determinatasi conseguentemente alle scelte non condivisibili e non rispettose del dettato normativo dello stesso Ente locale nei sensi già indicati.

Sul punto pare opportuno evidenziare che una più adeguata progettazione della gara in oggetto – in linea con le coordinate ermeneutiche delineate dal Legislatore – avrebbe scongiurato un'estensione della durata contrattuale dell'appalto del servizio di ristorazione per un intero ulteriore anno scolastico; la programmazione delle procedure di gara, infatti, è espressione dei più generali principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, rappresentando un momento di chiarezza fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze, per la valutazione delle strategie di approvvigionamento e per l'ottimizzazione delle risorse, nel pieno controllo di tutte le fasi gestionali di un appalto. In tal senso, l'operato del Comune di Bologna appare ampiamente perfettibile dal momento che l'estensione contrattuale operata ai sensi dell'art. A5 del contratto e dell'art. 106 co. 11 del d.lgs. n. 50 del 2016 poteva essere evitata con una più adeguata programmazione ed una appropriata progettazione della gara per l'affidamento del servizio di refezione scolastica.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 17.12.2025

DELIBERA

- che la scelta del Comune di Bologna di inserire all'interno dei documenti di gara un obbligo di trasferimento di un ramo di azienda privato in capo all'aggiudicatario dell'appalto della procedura per l'affidamento del servizio di refezione scolastica nonché l'obbligo di cessione dello stesso ramo d'azienda alla scadenza del contratto, si pongono in contrasto con gli artt. 1, 3, 7 e 13 del d.lgs. n. 36 del 2023 e con l'art. 41 della Costituzione, restringendo arbitrariamente la libertà di iniziativa economica privata.
- che la mancata suddivisione in lotti della procedura abbia arbitrariamente escluso le PMI operanti nel settore della ristorazione, in distonia con quanto previsto dagli artt. 3 e 58 del d.lgs. n. 36 del 2023.
- che dalla scelta del Comune di Bologna, di progettare la gara di appalto del servizio di refezione scolastica, al di fuori dei limiti normativi fissati dal Codice dei Contratti pubblici, sia derivata una estensione contrattuale in carenza dei presupposti individuati nell'art. 106 co. 11 del d.lgs. n. 50 del 2016
- di dare mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera al Segretario Generale/RPCT del Comune di Bologna ed al RUP della procedura, per le rispettive valutazioni



di competenza e per l'assunzione delle più opportune iniziative al fine di assicurare la piena conformazione da parte dell'Ente locale ai principi ed alle regole di diritto sovraespsti, con richiesta di fornire riscontro all'Autorità nel termine di 30 giorni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 14 gennaio 2026

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente