

Le prestazioni di preparazione dei pasti non sono riconducibili all'attività di ristorazione a cui si riferisce la disciplina normativa relativa alla white list

di Davide Cozzolino

Data di pubblicazione: 13-1-2026

(...) l'obbligo di iscrizione alla c.d. white list non può ritenersi sussistente laddove le attività di cui all'elenco di legge presentino, in relazione al complesso delle prestazioni, un rilievo non semplicemente accessorio, bensì del tutto marginale (...)

Guida alla lettura

La sentenza in trattazione del giudice di *prime cure* della giustizia amministrativa è peculiare per il fatto delibato: **la non sussistenza dell'obbligo d'iscrizione nella cosiddetta white list prefettizia dell'operatore economico quando la prestazione oggetto di appalto pubblico ha un rilievo marginale rispetto alle attività tassativamente elencate con determinatezza dall'art. 1, comma 53, lett. i-ter), della legge n. 190/2012.** Nonché, per avere valorizzato il **principio dell'accesso al mercato** enucleabile dall'**art. 3 del d.lgs. n. 36/2023**, lì dove il giudicante ha ritenuto soddisfatto il requisito di partecipazione (*id est* iscrizione nella *white list*) attraverso l'atto di presentazione della relativa domanda entro la scadenza del termine di partecipazione alla gara a cui ha fatto seguito, però, l'effettiva iscrizione contestata.

A tale riguardo, si rileva, in primo luogo, che la documentazione antimafia è costituita sia dalla **comunicazione** sia dall'**informazione** (antimafia). Inoltre, che l'autorità pubblica è obbligata ad acquisirle prima di stipulare o di autorizzare i contratti e i subcontratti passivi per l'amministrazione di lavori, di servizi, di forniture ovvero quando deve rilasciare le licenze, le concessioni, le attestazioni, le iscrizioni, i contributi, i finanziamenti che non sono, tuttavia, ammessi dalla legge per le persone alle quali è applicata, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione personale (art. 67 del d.lgs. n. 159/2011).

In secondo luogo, si osserva che il decalogo di rischiosità dell'infiltrazione mafiosa è stato definito dalla Consulta come il risultato di un **nucleo consolidato nella giurisprudenza amministrativa di situazioni indiziarie** (*ex plurimis* Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, sentenze n. 1743/2016, n. 565/2017, n. 2211/2019 e n. 6105/2019), che sviluppino e completano le indicazioni del legislatore, come fattispecie a **tassatività sostanziale aperta** stratificatesi sull'esperienze indizianti, fattuali e risposta mobile dello Stato alla capacità del fenomeno mafioso di adattarsi rapidamente ai cambiamenti sociali e alle nuove forme di competitività transfrontaliera nel sistema economico globale (Corte costituzionale sentenza n. 57/2020).

Conseguentemente, si costata, in terzo luogo, che il provvedimento amministrativo d'informazione antimafia con diniego d'iscrizione nella più volte richiamata *white list* prefettizia è uno degli strumenti giuridici di tutela dell'**ordine pubblico economico** (principio di legalità nell'uso delle risorse pubbliche) e del **buon andamento della pubblica amministrazione**. Principalmente, poiché l'autorità pubblica stessa non può ammettere una distorsione del mercato interno dell'Unione europea, bensì favorire nel suo ambito la libera concorrenza tra le imprese mediante l'attuazione di misure **preventive** e **cautelari**, i cui effetti sono **limitati nel tempo per l'impresa attinta dal fenomeno sociale d'infiltrazione mafiosa nell'economia e che si vuole affrancare dallo stesso nel tempo**. In breve, perché, per contro, l'iscrizione di un operatore economico nella *white list* prevista dall'art. 1, comma 52, della legge n. 190/2012 e dal d.P.C.M. del 18/04/2013 libera lo stesso dagli **effetti preclusivi alla sua affidabilità nei rapporti con l'amministrazione**, i quali sono apprestati dall'ordinamento giuridico domestico nei confronti di coloro che, viceversa, possono essere avvinti (**anche senza averne conoscenza/consapevolezza**) dalla loro **pervasività** e dalla **lesività** dell'infiltrazione mafiosa nell'economia. Del resto, l'informazione antimafia è un provvedimento amministrativo connotato da discrezionalità tecnica rimessa al prudente apprezzamento dell'autorità prefettizia, che pur non sfuggendo al **sindacato giurisdizionale di opinabilità**, è la risultante dei controlli dei dati e delle informazioni detenuti stabilmente e prevalentemente (ma non solo) nella Banca Dati Nazionale Antimafia. Sicché, pur trattandosi nella sostanza di una risposta efficace dello Stato, con il fine di eliminare i soggetti infiltrati dalle associazioni mafiose dal circuito dell'economia legale nei rapporti con l'amministrazione pubblica, **non è un provvedimento formalmente amministrativo e sostanzialmente penale proprio per la validità contenuta** (e come già precisato) **nel tempo breve di dodici mesi decorrenti dalla data di sua emissione** (art. 2, comma 3, del D.P.C.M. 18/04/2013).

In conclusione, nell'evidenziare che il caso scrutinato dal TAR Umbria inerisce alla fattispecie della cosiddetta **inversione procedimentale** (art. 107, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023), con cui la stazione appaltante procede prima all'individuazione dell'offerta d'aggiudicare secondo il criterio fissato dalla *lex specialis* del bando di gara, in ragione del canone dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo e solo successivamente alla verifica delle condizioni e dei requisiti di sua ammissibilità, si opina che l'*iter* logico del portato motivazionale della decisione del collegio giudicante pare essere coerente con la tesi maggioritaria della giurisprudenza amministrativa. In estrema sintesi, con l'impostazione che aderisce alla posizione che la **misura obbiettiva marginale del servizio rispetto alla prestazione da appaltare non implica la necessaria iscrizione nella *white list* quale requisito di ammissione alla gara**. Cosicché, la causa è stata definita con una sentenza breve di rigetto del ricorso introduttivo del giudizio e la condanna alle spese di giudizio della parte ricorrente secondo il principio della soccombenza.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 456 del 2025, proposto da

Nuova Luce società cooperativa sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B2D29FF477, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Voza e dall'avv. Siriana De Roma, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

Azienda unità sanitaria locale Umbria 2, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Lietta Calzoni, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Perugia, Via Luigi Bonazzi, 9;

nei confronti

Cooperativa sociale ACTL, Società cooperativa sociale Seriana 2000, Il Quadrifoglio società cooperativa sociale, Società cooperativa sociale La Speranza, CIPSS società cooperativa sociale, Società cooperativa sociale C.A.S.A.L.I.N.G.HA., Società cooperativa sociale Helios, Società cooperativa sociale Comunità La Tenda, Società cooperativa sociale agricola Terre Umbre, Il Cerchio società cooperativa sociale, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avv. Lorenzo Anelli, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Consorzio Unico consorzio fra cooperative sociali – società cooperativa sociale, Elleuno società cooperativa sociale, CODESS società cooperativa sociale, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione del Direttore generale della AUSL Umbria 2 n. 430 del 30 settembre 2025, notificata in data 16 ottobre 2025, nella parte in cui, recependo la proposta di aggiudicazione prot. n. 1835 del 30 settembre 2025, ha disposto l'aggiudicazione in favore del RTI ACTL della "procedura aperta ai sensi dell'art.71 del codice per l'affidamento dei servizi di

assistenza residenziale, semiresidenziale e domiciliare destinati a diverse tipologie di utenti dell'Azienda USL Umbria 2" – lotto n. 4 (CIG B2D29FF477 – "Servizi di assistenza residenziale, semiresidenziale e domiciliare, destinata a soggetti affetti da patologie mentali e a soggetti con dipendenze"), nonché nella parte in cui ha approvato i verbali e la graduatoria definitiva relativa alla predetta procedura, senza escludere la prima e la seconda classificata;

- della comunicazione di aggiudicazione del 16 ottobre 2025;

- della proposta di aggiudicazione del Responsabile unico del progetto e del Dirigente f.f. del Servizio acquisizione beni e servizi prot. n. 1835 del 30 settembre 2025, nella parte in cui propone di aggiudicare il lotto 4 in favore del RTI ACTL, nonché nella parte in cui approva i verbali e la graduatoria provvisoria relativa al lotto 4, senza escludere la prima e la seconda classificata;

- di tutti i verbali di gara, sia di seduta pubblica che di seduta riservata, e dei relativi allegati, limitatamente alle operazioni concernenti il lotto 4 e, in particolar modo, del verbale n. 1 di seduta pubblica del 19 dicembre 2024 e dei relativi allegati, del verbale n. 4 di seduta riservata del 1° aprile 2025 e dei relativi allegati, del verbale n. 2 di seduta pubblica del 16 aprile 2025 e dei relativi allegati, del verbale n. 3 di seduta pubblica del 16 aprile 2025 e dei relativi allegati, del verbale n. 4 di seduta riservata del 29 aprile 2025 e dei relativi allegati, tutti nella parte in cui, anziché escluderle, collocano in prima posizione l'aggiudicataria e in seconda posizione il Consorzio Unico, nonché nella parte in cui collocano in terza posizione la ricorrente Nuova Luce;

- della nota trasmessa dall'AUSL in data 16 maggio 2025 – in riscontro all'invito formulato dalla ricorrente in data 7 maggio 2025 e acquisito al prot. n. 0105657 del 9 maggio 2025 – ad adottare tutti gli atti consequenziali all'accertata assenza, in capo alla prima e alla seconda classificata, dell'iscrizione nella *white list*;

nonché, ove necessario e per quanto di interesse:

- del disciplinare di gara, del bando di gara, del capitolato speciale d'appalto, dell'avviso di gara, di tutti i chiarimenti resi in corso di gara relativi al lotto 4 e della deliberazione di indizione della procedura a evidenza pubblica del Direttore generale dell'AUSL Umbria 2 n. 728 del 15 aprile 2024, ove interpretati in senso contrario alle ragioni fatte valere dalla ricorrente;

- di ogni altro atto, presupposto, connesso o consequenziale;

nonché per il conseguimento dell'aggiudicazione e per la declaratoria di inefficacia dell'eventuale contratto d'appalto stipulato *medio tempore* tra l'Amministrazione aggiudicatrice e il RTI ACTL, con richiesta di conseguire l'aggiudicazione o di subentrare nell'affidamento oppure, in via graduata, di ottenere il risarcimento per equivalente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda unità sanitaria locale Umbria 2, nonché

della Cooperativa sociale ACTL, della Società cooperativa sociale Seriana 2000, di Il Quadrifoglio società cooperativa sociale, della Società cooperativa sociale La Speranza, di CIPSS società cooperativa sociale, della Società cooperativa sociale C.A.S.A.L.I.N.G.HA., della Società cooperativa sociale Helios, della Società cooperativa sociale Comunità La Tenda, della Società cooperativa sociale agricola Terre Umbre e di Il Cerchio società cooperativa sociale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2025 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'articolo 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente Nuova Luce cooperativa sociale ha impugnato gli esiti della gara a procedura aperta indetta dall'Azienda unità sanitaria locale Umbria 2 *“per l'affidamento dei servizi di assistenza residenziale, semiresidenziale e domiciliare destinati a diverse tipologie di utenti”*, limitatamente al lotto 4, relativo ai *“servizi di assistenza residenziale, semiresidenziale e domiciliare, destinata a soggetti affetti da patologie mentali e a soggetti con dipendenze”*.

2. Secondo quanto risulta agli atti del giudizio, il bando di gara è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 27 novembre 2024 e presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici il 28 novembre 2024.

Il valore complessivo della gara, articolata in quattro lotti, è stato stimato in euro 357.882.091,00 al netto dell'IVA. Oggetto della presente controversia, come detto, è il solo lotto 4, del valore complessivo stimato di euro 72.023.007,00 oltre IVA.

Il criterio di aggiudicazione previsto è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, con l'attribuzione di un punteggio massimo di 70 per l'offerta tecnica e di 30 per quella economica.

La durata dell'appalto è stabilita in trentasei mesi a decorrere dalla data di effettivo avvio del servizio, con facoltà di rinnovo per ulteriori trentasei mesi.

3. Entro il termine fissato del 15 dicembre 2024 hanno presentato offerte per il lotto 4 tre operatori:

- Consorzio Unico consorzio fra cooperative sociali – società cooperativa sociale (di seguito anche: Consorzio Unico);

- Nuova Luce società cooperativa sociale (di seguito anche: Nuova Luce);

- costituendo raggruppamento temporaneo di imprese tra la mandataria Cooperativa sociale ACTL e le mandanti Società cooperativa sociale Seriana 2000, Il Quadrifoglio società cooperativa sociale, Società cooperativa sociale La Speranza, CIPSS società cooperativa sociale, Società cooperativa sociale C.A.S.A.L.I.N.G.HA., Società cooperativa sociale Helios, Società cooperativa sociale Comunità La Tenda, Società cooperativa sociale agricola Terre Umbre e Il Cerchio società cooperativa sociale (di seguito anche: RTI ACTL).

All'esito delle operazioni, nella seduta del 16 aprile 2025 la Commissione giudicatrice ha stilato la graduatoria delle offerte pervenute, nella quale il RTI ACTL è risultato primo graduato, con il punteggio complessivo di 89,94, il Consorzio Unico si è collocato al secondo posto con 86,85 punti, mentre Nuova Luce, avendo riportato il punteggio di 76,13, è risultata terza graduata.

È stata svolta quindi la valutazione della documentazione amministrativa, stante la previsione nel disciplinare dell'applicazione della c.d. inversione procedimentale, di cui all'articolo 107, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

In pendenza di tali adempimenti, con istanza del 9 maggio 2025, Nuova Luce ha invitato la Stazione appaltante a disporre l'esclusione sia del RTI primo graduato, sia anche del Consorzio Unico, collocatosi al secondo posto, per mancanza del requisito dell'iscrizione nella c.d. *white list*, di cui all'articolo 1, commi 52 e seguenti, della legge 6 novembre 2012, n. 190; iscrizione da ritenere necessaria, secondo Nuova Luce, a causa dell'inclusione nell'oggetto dell'appalto anche di servizi di ristorazione.

La richiesta è stata riscontrata dal Responsabile unico del progetto con nota del 16 maggio 2025, ove si è confermata la correttezza dell'operato della Stazione appaltante, evidenziando che *“Da quanto emerge chiaramente dalla lettura delle prestazioni richieste da capitolato, le attività connesse alla fornitura dei pasti non si risolvono nelle mera somministrazione degli stessi agli utenti da parte dell'operatore economico, ma sono strettamente collegate alla prestazione principale oggetto dei capitolati relativa alla cura, al recupero e al sostegno degli utenti affetti da patologie mentali. Viene sempre evidenziata, infatti, l'importanza del coinvolgimento dell'utente nella preparazione dei pasti, non delegando quindi tout court la stessa all'operatore economico ma individuando piuttosto tale attività come un mezzo per raggiungere il fine ultimo dei servizi principali oggetto di affidamento. Prova ne sia che, nel Titolo 1 del capitolato, tanto l'Appendice A del Paragrafo Primo, quanto l'Appendice A del Paragrafo Secondo, fanno riferimento alla mera fornitura del pasto e mai alla gestione di un completo servizio di ristorazione”*. È stata, inoltre, rimarcata la rilevanza marginale, sia sul piano economico, sia su quello tecnico, attribuita nel contesto della gara alle attività legate alla preparazione dei pasti, pervenendo a concludere che *“(…) in ragione della natura delle prestazioni richieste collegate alla fornitura/somministrazione dei pasti come indicate all'interno del capitolato speciale di appalto relativo al Lotto 4, l'iscrizione alla c.d. White List non può essere in alcun modo considerato requisito di partecipazione”*.

Successivamente, svolte le prescritte verifiche, la gara è stata aggiudicata in favore del RTI ACTL con delibera del Direttore generale dell'Azienda sanitaria n. 430 del 30 settembre 2025.

4. Con ricorso notificato il 30 ottobre 2025 e depositato il successivo 3 novembre, Nuova Luce ha impugnato l'aggiudicazione, unitamente agli atti specificati in epigrafe, sostenendo che sia il RTI ACTL, risultato vincitore, sia il Consorzio Unico, collocatosi in seconda posizione, avrebbero dovuto essere esclusi dalla gara, la quale avrebbe quindi dovuto essere aggiudicata in favore della ricorrente.

4.1. Quanto al RTI ACTL, Nuova Luce ha sostenuto che il predetto operatore avrebbe dovuto essere escluso dalla gara:

(i) per la carenza del requisito consistente nell'iscrizione nella c.d. *white list*;

(ii) per l'indeterminatezza e la genericità dell'offerta, la quale non consentirebbe di individuare le prestazioni demandate a ciascuna delle partecipanti al raggruppamento.

4.1.1. Con riguardo al primo profilo, la ricorrente ha affermato che l'iscrizione nella c.d. *white list* costituirebbe un requisito indefettibile di partecipazione alla gara oggetto di controversia, in quanto l'appalto avrebbe ad oggetto anche servizi di ristorazione, ossia attività rientranti tra quelle a maggior rischio di infiltrazione mafiosa, ai sensi dell'articolo 1, comma 53, lett. *i-ter*), della legge n. 190 del 2012.

Tuttavia, soltanto una delle società del RTI aggiudicatario (ossia Il Cerchio) sarebbe stata già iscritta nella *white list* prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte, mentre altre sei partecipanti (ACTL, C.A.S.A.L.I.N.G.HA., La Speranza, Il Quadrifoglio, Seriana 2000 e Terre Umbre) sarebbero risultate iscritte successivamente a tale termine e le rimanenti tre (CIPSS, Helios e La Tenda) non avrebbero mai presentato domanda di iscrizione, risultando tuttora non iscritte.

In questo quadro, sarebbero chiamate a svolgere anche servizi di ristorazione due delle società che non risultano tuttora iscritte nella *white list* (CIPSS nell'ambito del servizio semiresidenziale, domiciliario e territoriale del distretto Narni-Amelia; Helios nell'ambito del servizio semiresidenziale CD Marco Polo di Terni), nonché le sei società che risultano iscritte dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte (ACTL nell'ambito del servizio semiresidenziale CD Marco Polo di Terni; Seriana 2000 con riguardo ai servizi residenziali, semiresidenziali, domiciliari e territoriali dei distretti di Foligno, Spoleto e Valnerina; Il Quadrifoglio con riguardo ai servizi residenziali, semiresidenziali, domiciliari e territoriali del distretto di Orvieto; La Speranza quanto al gruppo appartamento Il Poggio del distretto di Terni; C.A.S.A.L.I.N.G.H.A. per l'esecuzione del servizio semiresidenziale CD Leonardo di Terni; Terre Umbre per l'esecuzione del servizio semiresidenziale per giovani adulti affetti da autismo del distretto di Terni).

Sarebbero errate anche le considerazioni svolte nella nota con la quale la Stazione appaltante ha riscontrato l'istanza del 7 maggio 2025 di Nuova Luce, atteso che non potrebbe sostenersi né la natura terapeutico-riabilitativa dell'attività di ristorazione, né la rilevanza marginale di tale attività nell'ambito dell'appalto.

Da quanto esposto discenderebbe anche l'inammissibilità dell'offerta economica del RTI

aggiudicatario, atteso che tale soggetto non avrebbe potuto offrire alcun ribasso percentuale per la voce “pasti”, trattandosi di una prestazione non eseguibile dalle società raggruppate, per mancanza dell’iscrizione nella *white list*.

4.1.2. Sotto altro profilo, il RTI aggiudicatario avrebbe dovuto essere escluso dalla gara anche per aver presentato un’offerta indeterminata e generica, elaborata in violazione del paragrafo 15.4 del disciplinare di gara.

Buona parte delle strutture sarebbero, infatti, gestite da più operatori, ma le relative prestazioni sarebbero state determinate in sede di offerta soltanto mediante l’indicazione di percentuali, senza specificare le attività demandate a ciascuna delle società partecipanti al raggruppamento.

4.2. Con riguardo alla posizione del Consorzio Unico, collocatosi in seconda posizione, la ricorrente ha parimenti allegato che il predetto operatore avrebbe dovuto essere escluso dalla gara per mancanza del requisito dell’iscrizione nella *white list*.

In particolare, tale iscrizione, oltre a non essere posseduta dal consorzio di cooperative al momento della presentazione della domanda di partecipazione alla gara, non sarebbe stata acquisita neppure successivamente.

Ne discenderebbe anche l’inammissibilità dell’offerta economica di questo concorrente, per le stesse ragioni già evidenziate con riguardo all’offerta del RTI primo graduato, ossia per aver presentato un ribasso rispetto a una prestazione (l’attività di ristorazione) che il consorzio, difettando del requisito di ordine generale dell’iscrizione nella *white list*, non sarebbe in grado di onorare.

5. L’Azienda USL Umbria 2 e le società aderenti al RTI ACTL si sono costituite in giudizio e hanno depositato documenti e memorie, con le quali hanno controdedotto a tutte le censure articolate nel ricorso, domandandone il rigetto.

6. Alla camera di consiglio del 18 novembre 2025, previo avviso alle parti della possibile definizione del giudizio mediante sentenza in forma semplificata, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Rileva preliminarmente il Collegio che sussistono tutti i presupposti per la decisione della controversia all’esito della fase cautelare, ai sensi dell’articolo 60 cod. proc. amm.

8. Il ricorso è infondato.

9. La ricorrente sostiene che l’appalto abbia ad oggetto servizi di ristorazione, facendo discendere da tale assunto la necessità, per i partecipanti alla gara, di possedere il requisito dell’iscrizione nella c.d. *white list*, di cui all’articolo 1, commi 52 e seguenti, della legge n. 190 del 2012.

Ritiene, tuttavia, il Collegio che tale tesi non possa essere condivisa, dovendo reputarsi

corrette le considerazioni esposte nella nota del RUP del 16 maggio 2025, sopra richiamata.

9.1. Va premesso che, in linea di principio, l'attività di somministrazione di pasti prestata nel contesto di un più ampio servizio unitario non può essere esclusa, per ciò solo, dal novero delle attività imprenditoriali *"maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa"*, in quanto l'articolo 1, comma 53, della legge n. 190 del 2012 elenca una serie di attività, tra cui quella di *"ristorazione, gestione delle mense e catering"*, senza differenziare a seconda del carattere principale o secondario delle stesse nell'ambito delle prestazioni oggetto dell'affidamento (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 14 dicembre 2022, n. 10935).

La disciplina normativa in esame deve, tuttavia, essere correttamente intesa e applicata, secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza.

9.1.1. In primo luogo, l'obbligo di iscrizione alla c.d. *white list* non può ritenersi sussistente laddove le attività di cui all'elenco di legge presentino, in relazione al complesso delle prestazioni, un rilievo non semplicemente accessorio, bensì del tutto marginale (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 15 novembre 2024, n. 9201; Id., 23 febbraio 2017, n. 848).

In caso contrario, *"si finirebbe per attribuire alla disciplina in tema di prevenzione e contrasto ai fenomeni malavitosi nel settore dei pubblici appalti una valenza prescrittiva e preclusiva del tutto eccedentaria rispetto al proprium degli obiettivi di tutela perseguiti. Allo stesso modo si finirebbe per imporre alle imprese prescrizioni e limitazioni non giustificate dal rilievo economico che l'attività potenzialmente ascrivibile ai settori 'a rischio' presenta in relazione alla singola commessa"* (Cons. Stato, n. 848 del 2017, cit.).

Le disposizioni in materia di iscrizione nella c.d. *white list* vanno, perciò, iscritte *"(...) in un ambito di ragionevolezza e di legittimità costituzionale, non potendo il presidio di legalità disciplinato dalla legge n. 190 del 2012 trovare applicazione anche oltre il limite della sostanziale irrilevanza e in relazione a fattispecie in cui l'oggetto dell'affidamento non riguarda – se non in misura obiettivamente marginale – i settori considerati tipicamente a rischio di infiltrazioni malavitose"* (Cons. Stato n. 9201 del 2024, cit.).

9.1.2. Sotto altro profilo, la disciplina di cui all'articolo 1, commi 52 e seguenti, della legge n. 190 del 2012 *"comportando - secondo la dominante giurisprudenza (ex multis Consiglio di Stato, sez. III, 30 settembre 2022, n. 8432) - la configurazione di una speciale causa di esclusione, applicabile anche in mancanza di una specifica menzione nella lex specialis di gara e non contrastante col principio di tassatività delle cause di esclusione, impone comunque una interpretazione legata allo stretto significato letterale della prescrizione"* (Cons. Stato, Sez. V, 26 giugno 2024, n. 5628; Id., 18 gennaio 2024, n. 605 e n. 606).

In questa prospettiva, è stata esclusa, ad esempio, la possibilità di ricomprendere nell'attività di *"ristorazione, gestione delle mense e catering"*:

- le attività meramente preparatorie, quali l'approvvigionamento e la fornitura delle derrate alimentari che dovranno essere utilizzate nella successiva preparazione dei pasti (Cons. Stato n. 5628 del 2024, cit.; Id., n. 605 e n. 606 del 2024, cit.);

- le attività di “assunzione pasti”, “preparazione pasti” e “acquisto di generi alimentari” previste nel contesto di un servizio di assistenza sociosanitaria alla popolazione anziana, ove tali prestazioni attengano, nel loro insieme, al “governo della casa” dell’anziano destinatario del servizio stesso (TAR Marche, Sez. I, 12 ottobre 2024, n. 799).

9.2. Facendo applicazione dei principi sopra richiamati, deve osservarsi anzitutto come, nell’ambito complessivo della commessa oggetto del presente giudizio, l’attività di “preparazione dei pasti” assuma un rilievo del tutto marginale, atteso che, secondo quanto evidenziato nella nota del RUP in data 16 maggio 2025, sopra richiamata, nonché nelle difese delle resistenti:

- sotto il profilo economico, la fornitura dei pasti incide per una percentuale pari soltanto al 5,23 per cento del valore complessivo del lotto;

- sotto il profilo tecnico, tale attività non è stata oggetto di autonoma valutazione, non essendo stato richiesto ai concorrenti di valorizzarla nell’ambito della relazione tecnica da presentare in gara e non essendo stata prevista l’attribuzione di alcun punteggio premiale per gli aspetti ad essa attinenti.

9.3. Sotto altro profilo, da ritenere in ogni caso dirimente, le prestazioni di “preparazione dei pasti” contemplate nella documentazione di gara non sono riconducibili all’attività di ristorazione, cui si riferisce la disciplina normativa relativa alla c.d. *white list*.

9.3.1. Al riguardo, occorre considerare che, in tutte le modalità di prestazione del servizio assistenziale, quando è previsto l’impegno dell’affidatario della commessa ad assicurare l’approvvigionamento e la preparazione dei pasti, tale attività non è strutturata come un mero e autonomo servizio di ristorazione o di *catering*, ma è integrata nel complesso delle azioni volte a incrementare l’autonomia degli assistiti nella gestione dei bisogni della quotidianità e funzionalizzata al perseguimento di finalità riabilitative e terapeutiche.

In particolare:

- nelle strutture semiresidenziali sono previste: attività di assistenza primaria, le quali comprendono, tra l’altro, quella di *“rispondere ai bisogni primari attraverso la cura della persona e l’igiene personale, l’aiuto nell’alimentazione, nella deambulazione e nello svolgimento dell’attività motoria, e, comunque, nel compimento di ogni altro atto della vita quotidiana”* (v. capitolato speciale, p. 42); attività di assistenza funzionale, comprendenti quella di *“preparare l’ambiente e l’utente per l’assunzione del pasto e realizzare ogni altra attività collegata, provvedendo giornalmente alla richiesta del numero e della tipologia dei pasti”* (v. capitolato speciale, p. 42); interventi diretti volti a favorire l’integrazione e l’educazione, tra i quali *“promuovere il coinvolgimento degli utenti nelle decisioni e nelle azioni della vita quotidiana che si realizzano all’interno della struttura (es. cura dell’ambiente, collaborazione alla preparazione dei pasti, ecc.)”* (v. capitolato speciale, p. 43);

- nei gruppi appartamento (strutture residenziali destinate a utenti con capacità preservate o recuperate nella cura del sé e del proprio spazio abitativo, nonché nelle proprie attività di

lavoro o di tempo libero) è previsto di *“supportare e guidare l'utente negli approvvigionamenti domestici necessari, nelle pulizie ed igiene dei locali”* (v. capitolato speciale, p. 35);

- nelle unità di convivenza (strutture residenziali destinate a utenti con discreti livelli di autonomia, ma che necessitano di sostegno nell'organizzazione della loro vita quotidiana) l'affidatario è tenuto a *“sostenere gli utenti negli atti quotidiani significativi per la gestione della giornata, mediante interventi di supporto quali, ad esempio: (...) la preparazione e consumo dei pasti principali (...)”* (v. capitolato speciale, p. 34);

- nelle comunità terapeutico-riabilitative di tipo 1 (strutture residenziali dedicate agli utenti affetti da patologie psichiatriche gravi, ma stabilizzate) si richiede, tra l'altro, di *“sostenere gli utenti negli orari in cui si compiono atti quotidiani significativi per la gestione della giornata, utilizzando specifiche competenze in materia di patologia psichiatrica, mediante interventi di supporto quali, ad esempio: (...) la preparazione e consumo dei pasti principali (...)”* (v. capitolato speciale, p. 33);

- nelle comunità terapeutico-riabilitative di tipo 2 (ossia le strutture residenziali dedicate ai pazienti con patologie psichiatriche gravi e non stabilizzate) è previsto bensì, a carico dell'affidatario, l'obbligo di *“gestire le prestazioni alberghiere nella normale conduzione di una comune abitazione (es. approvvigionamenti e preparazione dei pasti, pulizie, lavanderia ecc.)”*, ma a tale attività si aggiunge, persino nell'ambito di tali più delicati contesti, quella di *“sostenere gli utenti con il fine di abilitare e/o riabilitare, attraverso azioni di coinvolgimento nelle attività della vita quotidiana come ad esempio: (...) la preparazione e consumo dei pasti principali (...)”* (v. capitolato speciale, p. 32).

9.3.2. In coerenza con tali previsioni, per nessuna delle predette tipologie di servizio è richiesto il reclutamento di figure professionali quali cuochi, aiuto cuochi o addetti alla mensa, atteso che:

- per le strutture residenziali (comunità terapeutico riabilitative di tipo 1 e di tipo 2, unità di convivenza e gruppi appartamento) sono contemplate unicamente professionalità di *“tecnico della riabilitazione psichiatrica”, “educatore professionale” e “operatore socio sanitario”* (v. capitolato speciale, pp. 30 e s.);

- per le strutture semiresidenziali è richiesto soltanto personale con la qualifica di *“animatore”, “educatore” e “operatore socio sanitario”* (v. capitolato speciale, p. 41).

9.3.3. La stretta connessione della *“preparazione dei pasti”* con le altre attività poste a carico dell'affidatario trova riscontro anche nella previsione dell'articolo 21 del capitolato speciale, ove si prevede che una serie di prestazioni debbano comunque essere eseguite *“(...) direttamente dall'operatore economico aggiudicatario, in ragione della particolare tipologia di utenza a cui sono rivolti i servizi oggetti di affidamento, la quale richiede l'impiegato di elevate professionalità”*, con espresso divieto di subappalto. Tra queste prestazioni figura il complesso delle attività riabilitative e terapeutiche svolte nell'ambito delle strutture residenziali e semiresidenziali, incluse quelle attinenti alla preparazione dei pasti e alla promozione dell'autonomia nel soddisfacimento dei bisogni alimentari sopra richiamate.

Deve perciò ritenersi che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, il divieto di subappalto non rafforzi la necessità del possesso dell'iscrizione nella c.d. *white list*, ma dimostri invece la stretta interdipendenza tra le prestazioni variamente attinenti all'alimentazione degli assistiti e le altre attività richieste, finalizzate al recupero, nella maggior misura possibile, dell'autonomia dei pazienti nel soddisfacimento dei bisogni della vita quotidiana.

9.3.4. Emerge pianamente, pertanto, come le attività di preparazione dei pasti costituiscano, nell'ambito della commessa, prestazioni integrate e non separabili rispetto al complesso delle attività del servizio assistenziale, in quanto preordinate anch'esse a finalità riabilitative e terapeutiche.

9.4. Non risultano convincenti, in senso contrario, le ulteriori considerazioni svolte da Nuova Luce, la quale ha rimarcato la circostanza che il capitolato speciale rechi specifiche previsioni in relazione alla "*Composizione dei pasti*" per le strutture residenziali e semiresidenziali.

Si tratta, in effetti, di indicazioni minime, che descrivono le pietanze soltanto in termini tipologici generali (ad esempio: "*Primo piatto asciutto o in brodo*", "*Secondo piatto*", "*Contorno*"), senza riferimenti specifici alle derrate impiegate, né alle relative grammature e periodicità di somministrazione.

Come evidenziato dall'Azienda sanitaria resistente, tali prescrizioni sono volte soltanto ad assicurare agli utenti un pasto adeguato e corrispondente alla somma prevista a rimborso.

Per come formulate, le predette indicazioni confermano, dunque, la rilevanza del tutto marginale delle prestazioni concernenti la preparazione dei pasti rispetto all'oggetto proprio della gara, nonché la loro stretta attinenza all'ambito assistenziale.

9.5. Alla luce di quanto esposto, deve pervenirsi alla conclusione che, per l'appalto oggetto di controversia, non fosse richiesta l'iscrizione degli operatori nella c.d. *white list*, come correttamente ritenuto dalla Stazione appaltante.

10. Deve aggiungersi peraltro che, in ogni caso, il RTI aggiudicatario risulta essere in possesso del predetto requisito.

10.1. Interpretando la disciplina concernente l'iscrizione nella c.d. *white list*, l'ANAC ha previsto nel bando tipo n. 1 del 2023 – tanto nella versione originaria, quanto in quella oggetto di successivo aggiornamento – che "*Gli operatori economici devono possedere, pena l'esclusione dalla gara, l'iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (cosiddetta white list) istituito presso la Prefettura della provincia in cui l'operatore economico ha la propria sede oppure devono aver presentato domanda di iscrizione al predetto elenco*" (v. p. 16 dello "*Schema di disciplinare di gara*" approvato dal Consiglio dell'Autorità con la delibera n. 309 del 27 giugno 2023, nonché p. 18 dello "*Schema di disciplinare di gara*" aggiornato al decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, approvato dal Consiglio dell'Autorità con la delibera n. 365 del 16 settembre 2025).

In coerenza con il principio dell'accesso al mercato, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 36 del 2023, il requisito di partecipazione è, pertanto, da ritenere soddisfatto ove l'operatore abbia presentato, entro la scadenza del termine per la partecipazione alla gara, la domanda di iscrizione nella *white list*, purché sia poi seguita l'effettiva iscrizione.

10.2. Nel caso oggetto della presente controversia, le resistenti hanno comprovato che, tra le partecipanti al RTI ACTL:

- una società (Il Cerchio) era già iscritta nella *white list* prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte;

- sei operatori (ACTL, C.A.S.A.L.I.N.G.HA., La Speranza, Il Quadrifoglio, Seriana 2000 e Terre Umbre) hanno presentato la domanda di iscrizione nella *white list* prima della presentazione dell'offerta e hanno ottenuto tale iscrizione in epoca antecedente all'aggiudicazione della gara;

- le rimanenti tre componenti (CIPSS, Helios e La Tenda) non sono chiamate a effettuare alcuna prestazione attinente alla preparazione di pasti, atteso che: (i) nell'ambito del servizio semiresidenziale presso il "Centro Diurno CSM Narni", al quale partecipa CIPSS, i pasti sono espressamente previsti "*a carico della AUSL*" (v. capitolato speciale, p. 75); (ii) per il servizio semiresidenziale presso il "CD Marco Polo di Terni", al quale partecipa Helios, i pasti sono previsti parimenti "*a carico della AUSL*" (v. capitolato speciale, p. 93); (iii) la società La Tenda è chiamata a svolgere esclusivamente tipologie di servizio ("*servizio di prossimità/unità di strada*", "*programma di accompagnamento territoriale*") che non prevedono la fornitura di pasti.

10.3. Di conseguenza, trovano smentita anche sotto questo profilo le contestazioni di parte ricorrente.

11. Non coglie nel segno neppure la censura, con la quale Nuova Luce lamenta l'indeterminatezza del riparto delle prestazioni tra le partecipanti al RTI ACTL.

11.1. Al riguardo, il paragrafo 15.4 del disciplinare di gara richiede, per i raggruppamenti temporanei non ancora costituiti, di dichiarare "*le parti del servizio/fornitura, ovvero la percentuale in caso di servizio/forniture indivisibili, che saranno eseguite dai singoli operatori economici riuniti o consorziati*".

11.2. Secondo la ricorrente, tale previsione non sarebbe stata osservata nella dichiarazione sottoscritta dalle partecipanti al RTI aggiudicatario, in quanto le stesse si sarebbero limitate a indicare le percentuali di servizio svolte, trascurando di considerare che la ripartizione in termini meramente percentuali sarebbe consentita dalla *lex specialis* di gara soltanto a fronte di attività indivisibili, quali non sarebbero le diversificate prestazioni richieste nell'ambito delle varie articolazioni dei servizi assistenziali.

11.3. Sul punto, deve tuttavia osservarsi che la dichiarazione presentata dalle partecipanti al RTI ACTL risulta formulata in modo molto dettagliato, indicando, per ciascun soggetto, non

solo la quota di partecipazione al raggruppamento, ma anche le tipologie di servizi svolte, per come denominate nella disciplina di gara, con la specificazione delle sedi di esecuzione di tali servizi e della quota parte di presa in carico di ciascun servizio.

Per fare un solo esempio, CIPSS partecipa al raggruppamento nella misura del 5,01 per cento, e tale operatore si occupa:

- dell'area "*salute mentale*", svolgendo tutti i servizi semiresidenziali, domiciliari e territoriali del Distretto Narni – Amelia, nonché i progetti riabilitativi Area Sud nella misura del 14 per cento;
- dell'area "*dipendenze*", svolgendo il "*servizio di prossimità/unità di strada*" nella quota del 13 per cento e il "*programma di accompagnamento territoriale*" nella misura del 13 per cento.

Ritiene il Collegio che tali indicazioni siano dettagliate in modo rispondente a quanto prescritto dalla disciplina di gara, la quale non ha vietato in alcun modo agli operatori di farsi carico della totalità o di una determinata percentuale delle prestazioni complessivamente richieste nell'ambito di una o più strutture, precisamente indicate, oppure nell'ambito di uno o più dei servizi previsti.

E ciò tanto più ove si consideri che il capitolato speciale elenca in modo complessivo le attività riferite a ciascuna tipologia di assistenza, facendo emergere come, dal punto di vista della Stazione appaltante, le prestazioni rese nell'ambito di ciascuna struttura territoriale o articolazione funzionale del servizio abbiano una potenziale rilevanza unitaria. Risponde, perciò, alle previsioni della disciplina di gara l'aver individuato organizzativamente tali strutture o articolazioni come unità indivisibili del servizio e, in quanto tali, suscettibili di ripartizione con l'indicazione di percentuali di esecuzione delle prestazioni delle aderenti al RTI.

11.4. Da ciò il rigetto della censura ora scrutinata.

12. La rilevata insussistenza, per la gara in esame, di un obbligo di iscrizione nella c.d. *white list* conduce a respingere anche le censure articolate nei confronti del Consorzio Unitario, collocatosi in seconda posizione nella graduatoria finale.

13. In definitiva, la domanda di annullamento proposta dalla ricorrente deve essere rigettata.

Di conseguenza, devono essere respinte anche le ulteriori domande di risarcimento in forma specifica e per equivalente.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio, che si liquidano nell'importo di euro 2.000,00 (duemila/00), oltre oneri per spese generali nella misura del 15 per cento, IVA e CPA, in favore dell'AUSL Umbria 2 e altrettanto in favore complessivamente delle società del costituendo RTI avente come mandataria la Cooperativa sociale ACTL.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere, Estensore

Daniela Carrarelli, Primo Referendario