

**Quali soluzioni alle gare economicamente insostenibili  
Quali proposte di disposizioni di recepimento delle direttive  
(applicabili anche al codice dei contratti attuale)**

**Relazione di Franco Tumino  
Presidente Anseb**

Bozza non corretta

Mi unisco ai ringraziamenti, innanzitutto alle significative organizzazioni che hanno accettato di impegnarsi insieme a noi nel volere ed organizzare questo convegno, e poi ai presenti, innanzitutto ai relatori ma anche a coloro che hanno voluto essere presenti ad ascoltare quello che stiamo dicendo, molti dei quali sono rappresentativi di importanti soggetti della filiera del sistema del buono pasto.

Prima di entrare nel merito, vorrei ricordare i numeri salienti del settore

- **sono 2,5 milioni i lavoratori** che oggi usufruiscono dei buoni pasto; si tratta di circa 1,6 ml di lavoratori nel settore privato e oltre 900mila nel settore pubblico, pari al 40% dei lavoratori che pranzano fuori casa per lavoro
- è di **oltre 500 ml il valore totale delle transazioni annue.**
- **I buoni pasto vengono acquistati da oltre 80mila aziende, organizzazioni e pubbliche amministrazioni**
- e vengono utilizzati presso una rete di circa **120mila esercizi convenzionati**
- **Il giro d'affari annuale diretto è di circa 2,7 mld di euro.**

**Numeri che giustificano una attenzione specifica da parte del legislatore**

E non a caso Parlamento e Governo, con la decisione presa nell'ambito della legge di Stabilità per il 2015 di elevare il sostegno fiscale da 5,29 Euro a 7,00 dal prossimo primo luglio per i buoni pasto in formato elettronico, hanno voluto proprio confermare la validità sociale della ristorazione nell'ambito dell'orario di lavoro e condiviso i più generali effetti positivi macroeconomici.

Valenza non solo sociale ed economica, peraltro, in quanto sono forti gli effetti positivi di una corretta alimentazione sulla produttività e sicurezza dei lavoratori. Si veda "Food at Work", Organizzazione Internazionale del Lavoro, Ginevra, 2009, [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09\\_145\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_145_engl.pdf)

Le due relazioni che mi hanno preceduto hanno ben evidenziato, credo, come spesso le gare che vengono effettuate ed aggiudicate non sembrano tenere conto dei due stakeholder "deboli" della filiera:

- i lavoratori beneficiari, rispetto ai quali la legge prescrive che il valore facciale del buono pasto deve essere garantito

- gli esercizi affiliati (per esempio: bar, tavole calde/fredde, ristoranti, self-service, pizzerie, gastronomie, etc.), che erogano materialmente il servizio, e che devono poter vedersi sottratte commissioni eque dal rimborso del buono pasto accettato e che, aggiungerei, tutto il sistema, anche gli emettitori di buoni pasto più socialmente responsabili, vengono sospinti ad una estrema concorrenza di prezzo (massimizzando i ribassi offerti) se questa diviene, come sta divenendo in modo generalizzato, la unica o del tutto prevalente leva competitiva, se non c'è altro modo per vincere le gare. In un tale trend, c'è un vantaggio solo per i committenti, e riteniamo che ciò sia patologico e contrario all'interesse generale, per gli effetti macroeconomici negativi, oltre che sociali, che produce sulla domanda interna.

### Le proposte

**la prima:** il settore, per il suo rilevante valore economico e la natura sociale del servizio, ha bisogno di una propria disciplina normativa. Occorre quindi salvaguardare e migliorare la normativa specifica dei servizi sostitutivi di mensa attualmente prevista dall'art. 285 del regolamento attuativo del codice dei contratti pubblici e precedentemente alla sua entrata in vigore nel DPCM 18.11.2005.

I primi sei capoversi della attuale disciplina, per esempio, basta scorrerli, riguardano l'intero settore, non solo gli appalti pubblici.

Ci auguriamo quindi che il legislatore non prenda un abbaglio, nel nostro caso i problemi nelle gare non derivano dalla complessità della normativa, che quindi va semplificata/tagliata, ma semmai da una regolamentazione che non ha saputo prevenire ed adattarsi alle mutate dinamiche competitive.

Il passaggio all'elettronico, poi, incentivato fortemente dal giusto maggiore vantaggio fiscale che il legislatore ha voluto sancire dal prossimo primo luglio (7 euro di decontribuzione per il datore di lavoro e di defiscalizzazione per il lavoratore, contro gli immutati 5,29 per il buono pasto cartaceo), che si sta già producendo, ha significative complessità e elementi di delicatezza, e ha quindi bisogno assolutamente di un accompagnamento normativo.

Nell'ambito della salvaguardia di una rinnovata normativa di settore, tra noi organizzatori di questo convegno stiamo infine valutando che sarebbe di interesse generale che, sull'esempio francese, si prevedesse una commissione nazionale, senza oneri per le casse pubbliche, composta da tutti gli stakeholder, con compiti di informazione, monitoraggio e proposta. Vi sarebbe una sede che potrebbe dare un impulso al miglioramento del sistema e raccogliere tempestivamente eventuali warning segnalando gli interventi necessari e le soluzioni.

**la seconda:** la legislazione attuale, essendo il legislatore meritoriamente consapevole che in questo settore le gare al massimo ribasso sono da evitare, prevede il massimo che poteva prevedere in relazione alle direttive comunitarie, e cioè che gli appalti andavano/vanno fatte con il sistema prezzo/qualità (OEPV-Offerta economica più avanzata).

Ora le nuove direttive europee (24/2014 e 25/2014) fanno un passo avanti, poiché prevedono (art. 67, secondo capoverso, ultimo comma della Direttiva 24/2014 e art. 82, secondo capoverso, ultimo comma della Direttiva 25/2014) che gli Stati possano vietare per determinati settori le gare di solo prezzo o costo. E questa è appunto la nostra richiesta, coerentemente con quanto il legislatore ha sempre ritenuto necessario per il nostro settore.

**la terza:** occorre che la scelta di gare con il metodo del prezzo/qualità e non del massimo ribasso sia effettiva, basta con le elusioni (e basta con il lanciare il sasso e nascondere la mano, per cui si bandiscono gare formalmente prezzo/qualità che sono in realtà gare al massimo ribasso mascherate – mascherate per l'opinione pubblica ed i non specialisti, naturalmente, perché gli addetti ai lavori vedono benissimo quale è l'amara verità). Basta quindi:

2a) a gare con la base d'asta già al di sotto del valore dei buoni pasto messi in gara (in pratica, la gara parte già con il ribasso effettuato direttamente a monte dal committente!). A vietare questa brutta tendenza chiediamo pensi il legislatore

2b) basta con un numero di punti del tutto inadeguato alla parte qualitativa dell'offerta, per cui è in realtà solo lo sconto ad essere determinante ai fini dell'aggiudicazione

2c) basta con le gare cosiddette sconto su sconto, con i punteggi attribuiti allo scarto percentuale, non alle differenze di valore assoluto, tra le offerte, per cui chi arriva secondo nel ribasso economico sarà così penalizzato nel punteggio che non recupererà mai con i punti del progetto tecnico e quindi tutte le imprese vengono indotte al massimo ribasso possibile perché conta solo arrivare primi nel ribasso per vincere la gara

2d) basta con il punteggio, inversamente proporzionale (tanto più basso il punteggio quanto più alta è la commissione pretesa dall'emittitore nei confronti del punto vendita) dato solo alla commissione base senza calcolare i servizi aggiuntivi, occorre includere questi ultimi nel calcolare la effettiva commissione pagata dall'esercente e quindi nell'attribuire il punteggio relativo a tale voce dell'offerta dell'emittitore. Questa dei servizi aggiuntivi è oggi di gran lunga la principale forma di elusione non solo della ostilità giusta contro le gare al massimo ribasso, ma persino dello stesso divieto di presentare offerte in perdita; e in effetti qui le offerte non sono in perdita, ma semplicemente perché la perdita viene scaricata sull'esercente e/o sul consumatore. Tale nostra proposta può essere denominata non a caso "Caeg", che sta per Commissione annuale effettiva globale", volendo richiamarsi al principio di tutela del consumatore che ha dato luogo al Taeg (Tasso annuale effettivo globale) per mutui e prestiti.

2e) e basta ancora con contratti emittitori/esercente proposti da alcuni emittitori e che sono poco o nulla leggibili, per cui l'esercente non sa o non comprende bene quello che sottoscrive e successivamente non riesce più a correggere condizioni pesanti che ha accettato. Proponiamo perciò l'obbligo di uno snello documento di sintesi, ben chiaro e leggibile, che ricapitoli in poche righe ben leggibili tutti i principali contenuti, soprattutto economici, del contratto

**la terza:** occorre che le verifiche cosiddette di congruità (il controllo cioè che l'offerta presentata non sia anomala, cioè non sia in perdita) non siano più così formali, e sostanzialmente inefficaci, come sono diventate, non solo nel nostro settore ma un po' in tutti. Perciò riteniamo che nel trasporre le nuove direttive, il legislatore integri il testo comunitario con una formulazione di questo tipo *"La amministrazione aggiudicatrice che accetta le giustificazioni fornite verifica la loro sussistenza durante l'esecuzione del contratto. I pagamenti del corrispettivo disposti senza previa verifica sono nulli. L'accertata insussistenza in fase di esecuzione di anche un solo elemento costitutivo dell'offerta o delle giustificazioni fornite comporta la risoluzione del contratto"*

**La quarta:** occorre che i controlli in fase di esecuzione siano effettivi, e non solo sulla carta, ma anche sul campo. Perciò proponiamo che il testo comunitario delle direttive sia integrato con una formulazione di questo tipo *"La amministrazione aggiudicatrice verifica la reale esecuzione delle prestazioni offerte, la permanenza di tutti gli elementi costitutivi della stessa (compresi quelli esposti in sede di verifica di anomalia) e delle condizioni generali pertinenti attraverso adeguati controlli nella stessa fase di esecuzione"*; nel caso dei buoni pasto la disposizione dovrebbe "coprire" la verifica della condizione di volontarietà dell'adesione dei servizi aggiuntivi, del rispetto dei pagamenti, del rispetto del diritto del consumatore ad avere il servizio di ristorazione effettivamente per l'intero valore facciale ed altri aspetti ancora

**la quinta:** occorre aumentare, per la tranquillità di tutti, ma soprattutto delle imprese dei punti vendita, la solvibilità del sistema. Per questo proponiamo che il legislatore, nella salvaguardia e aggiornamento della disciplina specifica del settore dei buoni pasto, preveda l'obbligo degli emittitori di istituire al proprio interno dei Fondi di Garanzia, in percentuale, in una misura da approfondire, rispetto al fatturato.

Con questo ho terminato, il nostro sguardo è rivolto sia a modifiche alla legislazione attuale, che ha di fronte a sé comunque ancora quasi un anno di vigenza, e dunque non si vede perché non debba essere migliorata già oggi se ciò viene ritenuto giusto e possibile, e sia il recepimento delle nuove direttive appalti, il cui iter è già iniziato, e, quanto ad esso, sia ai principi di delega, su cui il Parlamento, in questo momento in particolare il Senato, si sta impegnando e sia il Governo, che con i Ministeri al ramo, capofila il Mit, ha l'onere e l'onore della redazione vera e propria del testo, su cui poi lo stesso Parlamento sarà chiamato ad esprimere un parere.

Un iter lungo, dunque, e impegnativo, e di grande importanza, a cui noi intendiamo dedicare una attenzione continua e costante; perciò, l'iniziativa di oggi non vuole essere certo un appuntamento isolato, ma una tappa significativa di un nostro lungo lavoro.

Grazie dell'attenzione e buon lavoro a tutti noi