



SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII° Commissione – Lavori pubblici, comunicazioni

AUDIZIONE

**“Indagine conoscitiva sull’applicazione del codice dei
contratti pubblici”**

Roma, 12 marzo 2019

In primo luogo, desidero ringraziare il Presidente Coltorti per aver convocato la Federazione Italiana Pubblici Esercizi al ciclo di audizioni volto a illustrare le criticità connesse all'applicazione delle norme contenute nel D.Lgs. n. 50/2016, così come modificato dal "Correttivo" del 2017. Invero, il Codice dei contratti pubblici coinvolge le imprese rappresentate dalla Federazione in quanto disciplinante il sistema di gara concernente il servizio sostitutivo di mensa tramite buoni pasto (art. 144) che richiede, per le ragioni che verranno illustrate meglio *infra*, l'indispensabile coinvolgimento degli esercizi che assicurano, in sostanza, che i lavoratori possano effettivamente usufruire di tale prestazione. Trattandosi di una consultazione che si pone l'apprezzabile obiettivo di comprendere gli aspetti problematici evidenziati dalle dinamiche di mercato e derivati dall'applicazione dell'attuale sistema normativo, la Federazione auspica di poter fornire un utile contributo tramite le seguenti osservazioni.

CHI SIAMO

La FIFE, Federazione Italiana Pubblici Esercizi, è l'associazione comparativamente più rappresentativa nel nostro Paese del settore della ristorazione, dell'intrattenimento e del turismo, nel quale operano più di 300 mila imprese con un milione di addetti che generano un valore aggiunto di oltre 41 miliardi.

FIFE si propone come aggregatore del tessuto imprenditoriale del turismo nelle sue più varie forme, rappresentando e assistendo bar, ristoranti, pizzerie e gelaterie, pasticcerie, discoteche, stabilimenti balneari, ma anche mense, grandi catene di ristorazione multilocalizzata, emettitori di buoni pasto, casinò e sale da gioco. Allo stato attuale aderiscono alla Federazione oltre 120.000 soci.

La Federazione, attiva dal 1945, è da sempre portavoce delle istanze degli imprenditori e li rappresenta presso le Istituzioni: audizioni presso le Commissioni parlamentari, interventi nei gruppi di lavoro delle Agenzie governative e dei Ministeri, partecipazione ai tavoli di confronto ministeriali, supporto alle Associazioni nazionali e alle singole aziende.

Contestualmente FIFE collabora con le principali realtà private nazionali ed internazionali che interagiscono nei mercati di riferimento dei pubblici esercizi, per identificare le nuove tendenze, informare i propri assistiti, incrementare servizi di assistenza in grado di favorire la competitività e lo sviluppo delle proprie imprese.



La Federazione è anche promotrice e firmataria del primo Contratto Nazionale dedicato espressamente alla ristorazione e al turismo in Italia, stipulato con le OO.SS. italiane maggiormente rappresentative nel febbraio del 2018, applicabile pressoché alla totalità delle imprese e dei lavoratori del comparto.

La nostra *mission* è la valorizzazione del lavoro svolto dagli imprenditori nel nostro settore, diffondendo in ogni sede una migliore conoscenza delle specificità del fare impresa nel nostro comparto e valorizzando il contributo preminente che i Pubblici Esercizi italiani generano nella creazione del PIL ed occupazione del nostro Paese. Un comparto, quello della ristorazione e dei pubblici esercizi, che è alla radice dell'identità stessa "del vivere italiano" e che rappresenta, secondo molteplici analisi di autorevoli centri studi, il motivo principale di attrazione turistica su tutto il territorio nazionale.

Obiettivo di FIFE è rendere strutturale, e consolidare nel lungo periodo, le relazioni con i suoi associati e con il Governo, proponendosi come *trait d'union* tra questi due fondamentali *stakeholders*.

Il Presidente è Lino Enrico Stoppani, che ricopre anche la carica di Vice Presidente vicario di Confcommercio Nazionale.

LE MEMBERSHIPS

FIFE è membro di **CONFCOMMERCIO** – Imprese per l'Italia, principale organizzazione del settore terziario ed è parte di **CONFTURISMO** dove rappresenta insieme ad altre associazioni il settore del turismo.

A livello internazionale è parte importante di **HOTREC**, associazione europea dei Bar, Ristoranti e Cafés, mentre nelle relazioni con i lavoratori e le organizzazioni sindacali è rappresentata dai suoi membri nei Fondi bilaterali (Fon.Te, For.Te, Fondo Est, Fondir, QuAS), nell'Ente Bilaterale del Turismo e nel CONAI.

SERVIZI SOSTITUTIVI DI MENSA AZIENDALE – SISTEMA DEI “BUONI PASTO” art. 144 D.Lgs. n. 50/2016

Premessa

La Federazione denuncia ormai da tempo e con grande preoccupazione le distorsioni collegate all’attuale sistema di mercato dei buoni pasto e, ora più che mai, ritiene necessario un confronto con le Istituzioni per affrontare sia la crisi generata dal fallimento della Qui!Group S.p.a., sia un complessivo ripensamento della normativa attualmente in vigore, considerate anche le ineluttabili preoccupazioni ricollegate alle altissime percentuali di sconto d’aggiudicazione relative alla gara Consip – edizione 8 (ID Sigef 1808) che, in molti casi, raggiungono punte superiori al 20% del valore facciale del buono pasto.

Con riferimento al primo dei due punti sopra citati, la Federazione ha appreso con interesse l’ampio impegno profuso tra agosto e settembre da parte delle Istituzioni a supporto della Pubblica Amministrazione e dei suoi dipendenti per la gestione della crisi della società emittitrice di buoni pasto genovese. In estrema sintesi, tali azioni hanno garantito, da un lato, la continuazione - dopo la risoluzione comunicata da Consip con nota del 13 luglio scorso - della fornitura del servizio sostitutivo di mensa tramite l’individuazione di un nuovo fornitore (comun. Consip del 2 agosto 2018) e, dall’altro, la convocazione, il 20 settembre scorso, di un Tavolo per la gestione della crisi riservato esclusivamente alle parti interessate dalla crisi occupazionale.

A queste iniziative è altresì seguita la previsione, nel disegno di legge “Concretezza” attualmente all’esame della Camera, dello stanziamento di 20 milioni di euro - tramite l’escussione di una cauzione definitiva ed un fondo appositamente costituito – destinati esclusivamente alle Pubbliche Amministrazioni rimaste coinvolte nella vicenda della Qui!Group s.p.a. Difatti, sono stati esclusi dalla partecipazione a tale stanziamento gli esercenti che, pur avendo anticipato i costi per garantire i pasti ai dipendenti pubblici, ancora attendono il rimborso del proprio credito (cfr. Osservazioni Fipe, Audizione Camera dei Deputati, DdL AC1433, del 5.02.2019 – doc. A).

In sostanza, nonostante l’interesse delle Istituzioni sia stato elevato, nessuna attenzione hanno ricevuto le imprese convenzionate con le aziende emittitrici, players indispensabili nel processo di erogazione del servizio sostitutivo di mensa e sulle quali si è effettivamente abbattuto il danno economico derivante dalla dichiarazione di fallimento della Qui!Group S.p.a., società emittitrice espressamente selezionata dalla Consip. Eppure, si stima che gli esercizi convenzionati possano vantare verso la società fallita crediti per un ammontare complessivo di 200 milioni di euro. Inoltre, non si può

nascondere che tali operatori hanno, nel complesso, già versato iva per circa 20 milioni di euro, oltre ad aver anticipato i costi relativi all'effettivo svolgimento del servizio sostitutivo di mensa (come il pagamento delle materie prime, la retribuzione dei lavoratori ecc.) e, inevitabilmente, stanno subendo gravi ricadute economiche anche per la natura chirografaria del proprio credito.

E' dunque evidente che il presente provvedimento oggetto di consultazione, risulta di cruciale interesse per le imprese rappresentate che, pur non essendo direttamente coinvolte in sede di gara, subiscono tutte le distorsioni sottese al peculiare meccanismo di aggiudicazione vigente.

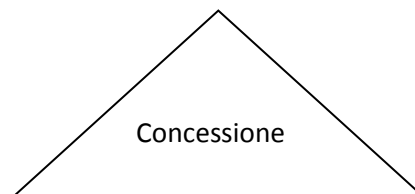
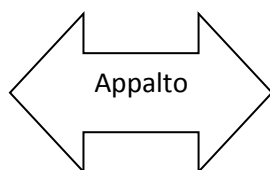
La Federazione ben comprende l'importanza economica del mercato dei buoni pasto che consente di prestare un servizio decontribuito per il datore di lavoro e defiscalizzato per il dipendente. Ciononostante, i fatti accaduti nello scorso anno e le percentuali di aggiudicazione della recente gara Consip – edizione 8 (anche oltre il 20%) hanno messo in evidenza la vulnerabilità di un sistema che, per come attualmente regolamentato, in sostanza premia offerte economiche spregiudicate e di fatto insostenibili.

1. Inquadramento generale: peculiarità del funzionamento del sistema dei buoni pasto nel mercato pubblico

Il d.lgs. n. 50/2016 nel disciplinare i rapporti negoziali di cui è parte una pubblica amministrazione (o un soggetto ad essa equiparato) e che comportano un costo per quest'ultima, prevede due tipologie di contratto, in certo modo, definibili come 'classiche' (ovviamente al netto delle nuove figure di partenariati pubblico privati e di altre soluzioni c.d. di confine):

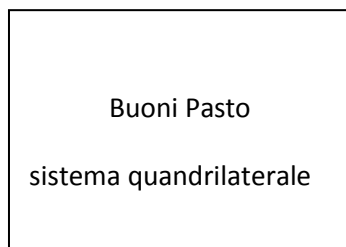
- (i) il contratto di appalto
- (ii) il contratto di concessione.

Lo schema sinallagmatico ipotizzato dal legislatore può, di conseguenza, assumere una struttura bilaterale (stazione appaltante - appaltatore) o trilaterale (concedente – concessionario – utente). Nel primo caso (appalto), il corrispettivo del soggetto privato per i lavori, il servizio o la fornitura effettuati, è dovuto e versato direttamente dalla stazione appaltante pubblica. Nel secondo caso (concessione), il corrispettivo per il concessionario di opere o servizi pubblici discende (quantomeno per la più parte) dallo sfruttamento economico dell'opera o dalla gestione del servizio e viene versato dall'utente finale che è il soggetto che usufruisce degli stessi.



Per quanto concerne il mercato dei buoni pasto, la situazione è alquanto diversa. Infatti, se l'affidamento di servizi di ristorazione o mensa assume la classica struttura bilaterale, l'affidamento dei servizi sostitutivi di mensa (mediante buoni pasto) si configura come anomalo sistema quadrangolare.

Nel dettaglio, la stazione appaltante (1° angolo) conclude un contratto di appalto con una società di emissione (2° angolo) versando direttamente a quest'ultima il corrispettivo per la fornitura e la gestione del servizio di buoni pasto. La stazione appaltante consegna i buoni pasto così ottenuti ai propri dipendenti secondo quanto previsto dai rispettivi contratti di lavoro (3° angolo); e, infine, questi ultimi li spendono presso i pubblici esercizi convenzionati, i quali erogano effettivamente il servizio sostitutivo di mensa (4° angolo). A questo stadio è, invece, in virtù di un rapporto di diritto privato (c.d. accordo di convenzionamento) che i pubblici esercizi che hanno accettato i buoni pasto ne domandano il rimborso alla società emittente (così chiudendo un rapporto quadrilaterale).



2. Estensione dell'ambito di copertura della garanzia definitiva ex artt. 103 e 104 del D.Lgs. n. 50/2016

Ad una prima analisi si ritiene che tale peculiarità di funzionamento del sistema dei buoni pasto nel mercato pubblico e, segnatamente, l'esclusione dell'esercente dalla partecipazione al rapporto pubblicitario P.A. – società di emissione, sia una delle cause (o quantomeno una delle principali concause) del 'corto circuito' del sistema, reso evidente dal fallimento Qui! Group S.p.A.

Tale 'corto circuito' si è registrato, in primo luogo, per l'assenza di garanzie a copertura del rischio finanziario che si assume l'esercizio convenzionato nell'accettare

il buono pasto da parte del dipendente pubblico. Infatti, l'art. 103 (ma analogo ragionamento vale anche per l'art. 104 quanto agli appalti di valore superiore ai 100 milioni di euro) del D.Lgs. n. 50/2016 impone, sì, all'appaltatore di "costituire una garanzia, denominata "garanzia definitiva" a sua scelta sotto forma di cauzione o fideiussione" (comma 1, primo inciso); tuttavia, tale "*cauzione è prestata a garanzia dell'adempimento di tutte le obbligazioni del contratto e del risarcimento dei danni derivanti dall'eventuale inadempimento delle obbligazioni stesse, nonché a garanzia del rimborso delle somme pagate in più all'esecutore rispetto alle risultanze della liquidazione finale, salva comunque la risarcibilità del maggior danno verso l'appaltatore*" (comma 1, terzo inciso). In altri termini, la c.d. garanzia definitiva (nella descritta ottica di rapporti negoziali bilaterali o trilaterali su cui è costruito il Codice) è uno strumento posto a tutela della posizione della sola stazione appaltante e non direttamente di terzi.

In effetti, "le stazioni appaltanti hanno il diritto di valersi della cauzione, nei limiti dell'importo massimo garantito, per l'eventuale maggiore spesa sostenuta per il completamento dei lavori, servizi o forniture nel caso di risoluzione del contratto disposta in danno dell'esecutore e hanno il diritto di valersi della cauzione per provvedere al pagamento di quanto dovuto dall'esecutore per le inadempienze derivanti dalla inosservanza di norme e prescrizioni dei contratti collettivi, delle leggi e dei regolamenti sulla tutela, protezione, assicurazione, assistenza e sicurezza fisica dei lavoratori comunque presenti in cantiere o nei luoghi dove viene prestato il servizio nei casi di appalti di servizi. Le stazioni appaltanti possono incamerare la garanzia per provvedere al pagamento di quanto dovuto dal soggetto aggiudicatario per le inadempienze derivanti dalla inosservanza di norme e prescrizioni dei contratti collettivi, delle leggi e dei regolamenti sulla tutela, protezione, assicurazione, assistenza e sicurezza fisica dei lavoratori addetti all'esecuzione dell'appalto" (art. 103, comma 2).

Per tali ragioni, si ritiene opportuno estendere – nell'ambito dei contratti di affidamento dei servizi sostitutivi di mensa – la garanzia definitiva di cui agli articoli 103 e 104 del D.Lgs. n. 50/2016 anche a copertura delle inadempienze delle società di emissione nel pagamento delle prestazioni effettuate da parte degli esercizi convenzionati, a fronte dell'accettazione dei buoni pasto emessi. Tramite questa via, le stazioni appaltanti sarebbero abilitate ad incamerare la garanzia, oltre che per danno proprio, anche per provvedere al pagamento diretto di quanto dovuto dalla società di emissione ai singoli esercizi convenzionati.

Tale proposta potrebbe transitare attraverso un intervento emendativo dell'art. 144 del D.Lgs. n. 50/2016, ad esempio mediante l'inserimento di un nuovo comma 9.

3. Inserimento di penali nel contratto pubblico tra stazione appaltante e società di emissione

Al fine di assicurare una maggiore attenzione della società di emissione all'adempimento delle proprie obbligazioni (sostanzialmente extra-contrattuali pubbliche) sarebbe ipotizzabile agire sullo strumento delle penali, così da collegare il contratto pubblico P.A. – società di emissione con gli accordi di convenzionamento di diritto privato società di emissione – pubblico esercizio. In altri termini, si tratterebbe di prevedere all'interno del contratto pubblico di appalto penali a carico della società di emissione per il ritardo nei pagamenti delle prestazioni effettuate da parte degli esercizi convenzionati a fronte dell'accettazione dei buoni pasto emessi, rispetto ai termini indicati negli accordi di convenzionamento con i singoli esercizi.

Lo strumento delle penali rappresenta un mezzo catalizzatore dell'attenzione del soggetto appaltatore, in quanto al superamento del 10% del valore contrattuale comportano la risoluzione del contratto medesimo. Inoltre, l'imposizione delle penali sull'appaltatore-società emittente avrebbe come effetto diretto quello di consentire una sorta di rimborso diretto P.A. – pubblico esercizio a soddisfazione del c.d. danno da ritardo subito da quest'ultimo. In caso di mancato pagamento delle penali da parte dell'appaltatore, la P.A. potrebbe escutere pro-quota la garanzia definitiva di cui agli artt. 103 e 104 del D.Lgs. n. 50/2016, destinando le somme così ricavate ai pubblici esercizi danneggiati.

Tale proposta potrebbe transitare attraverso un intervento emendativo dell'art. 144 del D.Lgs. n. 50/2016, ad esempio mediante l'inserimento di un nuovo comma 6-*bis*.

4. Estensione della delega ministeriale quanto ai format contrattuali e alle clausole inderogabili (proposta di emendamento all'art. 144, comma 5 D.Lgs. n. 50/2016)

Al fine di assicurare una maggiore uniformità nel descritto rapporto quadrangolare, si ritiene necessario che a livello statale sia definito (i) un *format* contrattuale unico tra stazione appaltante e società di emissione e (ii) un maggiore potere di intervento ai sensi dell'art. 41 della Costituzione nel contenuto degli accordi di convenzionamento tra società di emissione di buoni pasto e i titolari degli esercizi convenzionabili.

(i) Modello contrattuale “unico” tra stazione appaltante e società emittitrici

La previsione di un modello contrattuale pubblico unico (o centralizzato) garantirebbe la certezza dell'introduzione nel relativo testo negoziale di tutti gli obblighi e di tutte le garanzie di legge in favore dei pubblici esercizi che di fatto esercitano il servizio sostitutivo di mensa aziendale e che rappresentano al contempo il soggetto finanziariamente più esposto: del resto, il pagamento dei servizi resi viene effettuato in un momento temporalmente (anche) molto distante dallo svolgimento dei servizi medesimi.

Inoltre, la previsione di un modello contrattuale pubblico a monte (P.A. – società emittente), renderebbe più facile la trattativa a valle sugli accordi di convenzionamento (società emittente – pubblici esercizi), in quanto i singoli esercizi sarebbero a conoscenza delle clausole generali imposte dalla P.A. che, quindi, dovrebbero riversarsi 'a cascata' negli accordi di convenzionamento (ad esempio per quanto concerne le penali da ritardo).

Volendo citare un caso analogo (*mutatis mutandis*), si potrebbe pensare agli schemi di garanzie fideiussorie che sono approvati a livello ministeriale e sono unici e obbligatori per tutte le stazioni appaltanti.

(ii) “Contratto tipo” esercizi convenzionati e società emittitrici

Per quanto riguarda la necessità che sia prevista l'adozione di un “contratto – tipo” di convenzionamento, va in primo luogo evidenziato che attualmente vengono proposti dalle società emittitrici modelli diversi ma allineati nei contenuti base, indubbiamente vessatori nei confronti della rete degli esercizi convenzionati.

Tale situazione si crea inevitabilmente in ragione dell'asimmetrica forza contrattuale che vede gli esercenti in una sostanziale situazione di soggezione derivante dall'impostazione stessa del testo contrattuale che impedisce ogni possibilità di negoziazione e impone di aderire incondizionatamente a contenuti vessatori, stante la necessità per gli esercizi di non vedersi esclusi da un mercato che genera, ad ogni gara di appalto, miliardi di euro.

Per tali ragioni risulta improcrastinabile un intervento statale che imponga, tramite il coinvolgimento delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore, la negoziazione dei contenuti degli accordi di convenzionamento base maggiormente rispettosi della tutela del contraente debole, in modo da consentire l'adozione di un “contratto-tipo”.

Nelle more della predisposizione di tali modelli contrattuali *standard* non vi sarebbero ritardi nelle gare, in quanto le stazioni appaltanti potrebbero procedere con i testi attualmente a loro disposizione, ovviamente integrati dalle nuove norme imperative che dovessero essere introdotte nel corpo dell'art. 144 del D.Lgs. n. 50/2016.

5. Trasparenza delle procedure e nell'esecuzione contrattuale e sostenibilità delle offerte (proposte di emendamento all'art. 144, commi 6 e 7 D.Lgs. n. 50/2016)

Infine, e più in generale, allo scopo di assicurare una maggiore trasparenza nello svolgimento delle procedure di affidamento e nella successiva fase di esecuzione contrattuale, nonché la sostenibilità delle offerte, si dovrebbe tener conto delle seguenti criticità.

(i) Criterio dell'offerta di aggiudicazione ex art. 144 co. 6 lett. a) del D.Lgs. n. 50/2016

Attualmente, il Codice di contratti pubblici prevede che le stazioni appaltanti dispongano l'aggiudicazione di tale servizio esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo (art. 95 comma 3 del D.Lgs. n. 50/2016), ed espressa fondamentalmente da due parametri: l'offerta economica e l'offerta tecnica.

Per quanto concerne il profilo dell'offerta economica, precedentemente all'intervento del c.d. "Correttivo", i criteri di aggiudicazione previsti dall'art. 144 comma 6) erano tali per cui più alto era lo sconto offerto alla PA, più bassa era la commissione all'esercente, più le emittitrici ottenevano un punteggio elevato. Non a caso le ultime gare *ante* riforma, hanno visto richiedere agli esercenti commissioni al 2% a fronte di sconti del 22% alla PA. La conseguente differenza di 20 punti percentuali, che evidentemente manifestava un'offerta in perdita e quindi anomala, veniva di fatto compensata, per le società emittitrici, con la sottoscrizione da parte degli esercenti dei cd. "servizi aggiuntivi" teoricamente facoltativi. Questi ultimi - che originariamente ricomprendevano i servizi più vari e che, a seguito di quanto disposto dal DM n. 122/2017, ora devono necessariamente consistere in prestazioni ulteriori rispetto a quelle oggetto della gara, pur avendo un'oggettiva e diretta connessione intrinseca con l'oggetto della stessa - non concorrono alla formazione del *quantum* della commissione (*i.e.* "sconto incondizionato") applicata agli esercizi convenzionati. Ciò sebbene, nella pratica, il loro costo andasse ad aggiungersi allo sconto incondizionato imposto agli esercenti, che si trovavano a pagare percentuali ben più alte di quelle presentate in sede di gara, arrivando anche a più del 15%.

Con l'obiettivo di limitare l'imposizione di fatto dei servizi aggiuntivi e rendere maggiormente trasparente il sistema, il legislatore, con il c.d. "Correttivo", ha introdotto la dirompente novità di agganciare espressamente le commissioni pagate dagli esercenti agli sconti di cui beneficiano i committenti (l'art. 144 comma 6 lett.a) intendendo in tal modo eliminare, almeno sotto il profilo economico, ogni motivazione ai servizi aggiuntivi.

Tuttavia, la reale ricaduta - resa evidente dall'ultima gara Consip edizione 8 - di tale modifica normativa è stata di quella di innalzare la commissione a carico degli esercenti. Invero, poiché l'interesse delle stazioni appaltanti è di massimizzare il risparmio ottenibile dalle offerte di gara, si sono generati fenomeni di sovradimensionamento delle stesse.

Alla luce di quanto illustrato, dunque, si ritiene opportuno espungere, tra i criteri di valutazione dell'offerta economica, quello del ribasso sul valore facciale del buono pasto che, pur assicurando considerevoli risparmi in favore delle singole stazioni appaltanti, ha finito per incentivare l'adozione di politiche commerciali aggressive, inducendo alcuni emettitori ad aumentare l'entità dello sconto per poi recuperarlo dagli esercenti mediante l'imposizione di commissioni esplicite o implicite (attraverso i summenzionati "servizi aggiuntivi").

L'eliminazione del criterio del ribasso sul valore facciale del buono consentirebbe, in altri termini, di valutare l'offerta di gara privilegiando gli aspetti qualitativi del servizio a concreto beneficio per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni.

Considerando che si tratta, come anticipato, di un servizio decontribuito per il datore di lavoro e defiscalizzato per il dipendente, va evidenziato che l'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture ha espressamente rilevato che *"tale modifica, al fine di evitare aggravii di costi per lo Stato, deve essere ovviamente accompagnata dal riequilibrio del sistema fiscale (...) eliminando il costo rappresentato dal differenziale tra iva a credito (4%) verso i committenti ed iva a debito (10%) verso gli esercizi convenzionati"* (cfr. Segnalazione AVCP del 18 novembre 2011).

(ii) La rete degli esercizi convenzionabili

E' opportuno puntualizzare che, dal momento che la rete degli esercizi costituisce uno dei criteri di aggiudicazione (art. 144 comma 6 lett. b)), affinché sia effettivamente garantita ai lavoratori la spendibilità dei buoni pasto, deve essere prestata particolare attenzione da parte della stazione appaltante non solo all'effettiva e perdurante

sussistenza della rete degli esercizi convenzionati, ma anche alla verifica periodica che l'aggiudicatario abbia onorato gli obblighi derivanti dal contratto di convenzionamento stipulato con l'esercente.

E a tal fine è necessario che i controlli sul possesso della rete dichiarata in sede di gara avvengano non solo nella fase antecedente alla stipula del contratto, ma anche successivamente, durante tutta la durata dello stesso. L'effettuazione di detti controlli implica necessariamente che la stazione appaltante vigili sul concreto rispetto delle prescrizioni legali e negoziali, ivi compreso il puntuale rispetto dei tempi di rimborso dichiarati in sede di gara e oggetto di specifico punteggio dell'offerta.

Alla luce di quanto esposto, la scrivente Federazione ritiene indispensabile un intervento di riforma del sistema di aggiudicazione del servizio sostitutivo di mensa che sia in grado non solo di contenere i rischi economici cui sono esposti gli operatori del settore ma anche di garantire l'equità e trasparenza degli accordi negoziali, nonché il loro puntuale adempimento da parte degli aggiudicatari.

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONI RIUNITE

Commissione I - AFFARI COSTITUZIONALI e

Commissione XI - LAVORO

AUDIZIONE

**DdL “Interventi per la concretezza delle azioni delle
pubbliche amministrazioni e la prevenzione
dell'assenteismo”**

(A.C. 1433)

Roma, 5 febbraio 2019

Desidero in primo luogo ringraziare i relatori in Commissione On. Silvestri Francesco (per la Commissione I Affari Costituzionali) e On. Caparvi Virginio (per la Commissione XI Lavoro), nonché le Commissioni riunite, per consentire alla Federazione di essere audita in merito al disegno di legge recante “Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo” (A.C. 1433). Il suindicato disegno di legge è certamente d’interesse per le imprese rappresentate dalla Federazione in quanto all’art. 5 si prevede, *inter alia*, l’istituzione di un apposito Fondo con una dotazione di 3 milioni di euro e l’escussione unitaria della cauzione definitiva pari a 17 milioni di euro da ripartire tra le Amministrazioni i cui dipendenti abbiano subito un grave disservizio derivante dalla mancata spendibilità dei buoni pasto forniti dalla Qui!Group s.p.a.. Trattasi di un provvedimento che si pone l’apprezzabile obiettivo di intervenire direttamente a sostegno delle Pubbliche Amministrazioni e dei loro dipendenti, non tenendo tuttavia conto del danno economico subito dalle realtà imprenditoriali rappresentate da questa Federazione, le quali giocano un ruolo cruciale per l’esecuzione di questo tipo di appalto. Si auspica, quindi, che questa sia l’occasione per un utile confronto cui vorremmo contribuire con le seguenti osservazioni.

CHI SIAMO

La FIPE, Federazione Italiana Pubblici Esercizi, è l’associazione comparativamente più rappresentativa nel nostro Paese del settore della ristorazione, dell’intrattenimento e del turismo, nel quale operano più di 300 mila imprese con un milione di addetti che generano un valore aggiunto di oltre 41 miliardi.

FIPE si propone come aggregatore del tessuto imprenditoriale del turismo nelle sue più varie forme, rappresentando e assistendo bar, ristoranti, pizzerie e gelaterie, pasticcerie, discoteche, stabilimenti balneari, ma anche mense, grandi catene di ristorazione multilocalizzata, emettitori di buoni pasto, casinò e sale da gioco. Allo stato attuale aderiscono alla Federazione oltre 120.000 soci.

La Federazione, attiva dal 1945, è da sempre portavoce delle istanze degli imprenditori e li rappresenta presso le Istituzioni: audizioni presso le Commissioni parlamentari, interventi nei gruppi di lavoro delle Agenzie governative e dei Ministeri, partecipazione ai tavoli di confronto ministeriali, supporto alle Associazioni nazionali e alle singole aziende.

Contestualmente FIPE collabora con le principali realtà private nazionali ed internazionali che interagiscono nei mercati di riferimento dei pubblici esercizi, per identificare le nuove tendenze, informare i propri assistiti, incrementare servizi di assistenza in grado di favorire la competitività e lo sviluppo delle proprie imprese.

La Federazione è anche promotrice e firmataria del primo Contratto Nazionale dedicato espressamente alla ristorazione e al turismo in Italia, stipulato con le OO.SS. italiane maggiormente rappresentative nel febbraio del 2018, applicabile pressoché alla totalità delle imprese e dei lavoratori del comparto.

La nostra *mission* è la valorizzazione del lavoro svolto dagli imprenditori nel nostro settore, diffondendo in ogni sede una migliore conoscenza delle specificità del fare impresa nel nostro comparto e valorizzando il contributo preminente che i Pubblici Esercizi italiani generano nella creazione del PIL ed occupazione del nostro Paese. Un comparto, quello della ristorazione e dei pubblici esercizi, che è alla radice dell'identità stessa "del vivere italiano" e che rappresenta, secondo molteplici analisi di autorevoli centri studi, il motivo principale di attrazione turistica su tutto il territorio nazionale.

Obiettivo di FIPE è rendere strutturale, e consolidare nel lungo periodo, le relazioni con i suoi associati e con il Governo, proponendosi come *trait d'union* tra questi due fondamentali *stakeholders*.

Il Presidente è Lino Enrico Stoppani, che ricopre anche la carica di Vice Presidente vicario di Confcommercio Nazionale.

LE MEMBERSHIPS

FIPE è membro di **CONFCOMMERCIO** – Imprese per l'Italia, principale organizzazione del settore terziario ed è parte di **CONFTURISMO** dove rappresenta insieme ad altre associazioni il settore del turismo.

A livello internazionale è parte importante di **HOTREC**, associazione europea dei Bar, Ristoranti e Cafés, mentre nelle relazioni con i lavoratori e le organizzazioni sindacali è rappresentata dai suoi membri nei Fondi bilaterali (Fon.Te, For.Te, Fondo Est, Fondir, QuAS), nell'Ente Bilaterale del Turismo e nel CONAI.

Disegno di Legge recante “Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo”

Premessa

La Federazione sta seguendo ormai da tempo e con grande preoccupazione le conseguenze delle distorsioni del sistema di aggiudicazione dei buoni pasto e, quindi, ben comprende e condivide l'ampio impegno profuso in questi mesi dalle Istituzioni a supporto dei diversi soggetti che hanno subito un danno economico generato dalla crisi della Qui!Group s.p.a.

Come noto, è stato inizialmente istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico un tavolo riservato esclusivamente alla gestione della crisi occupazionale dei dipendenti della fallita. Successivamente, ci si è concentrati sui danni subiti dalla Pubblica Amministrazione e dai suoi dipendenti che non hanno potuto utilizzare i buoni pasto della società genovese, il cui *“reiterato, grave e rilevante”* inadempimento è assunto a paradigma della risoluzione Consip del 13 luglio 2018 delle convenzioni BP 7 e BPE 1.

In tale ottica, da un lato si è garantita la continuazione della fornitura del servizio sostitutivo di mensa tramite l'individuazione di un nuovo fornitore (comunicato Consip del 2 agosto 2018) e, dall'altro, secondo quanto previsto nel presente disegno di legge, si prevede la disponibilità per le Pubbliche Amministrazioni aderenti alle suindicate convenzioni di una dotazione di 20 milioni di euro (tra escussione della cauzione definitiva e istituzione di un apposito Fondo), per garantire l'acquisto di buoni pasto sostitutivi da destinare al personale dipendente che non abbia potuto utilizzare quelli della Qui!Group s.p.a..

Non si può nascondere tuttavia il rammarico dovuto al fatto che, nonostante l'interesse delle Istituzioni sia stato elevato, nessuna attenzione abbiano ricevuto le imprese convenzionate con le aziende emettitrici, players indispensabili nel processo di erogazione del servizio sostitutivo di mensa e sulle quali si è effettivamente abbattuto il danno economico derivante dall'inadempimento prima e dall'insolvenza poi dell'aggiudicatario fallito.

Tale assenza risulta particolarmente grave anche in considerazione del fatto che, in più occasioni, la Federazione ha espresso le proprie preoccupazioni, anche avvisando Consip in diversi incontri precedenti la risoluzione della convenzione e chiedendo altresì un incontro al Presidente della Centrale Pubblica per gli acquisti (cfr. doc. 1 - p.e.c. del 18 luglio 2018), richiesta, purtroppo, rimasta senza alcun riscontro.

Eppure, si stima che il settore rappresentato possa vantare verso la società fallita crediti per un ammontare complessivo di 90 milioni di euro. Inoltre, non si può nascondere che tali operatori hanno già versato iva per circa 9 milioni di euro, oltre ad aver anticipato i costi relativi all'effettivo svolgimento del servizio sostitutivo di mensa (come il pagamento delle materie prime, la retribuzione dei lavoratori ecc.) e, inevitabilmente, subiranno gravi ricadute

economiche anche per la natura chirografaria del proprio credito. Anzi, vi è di più. Il controllo quantomeno carente da parte della centrale pubblica di acquisti sull'emettitore genovese poi fallito, sta generando importanti crisi economiche e fallimenti di piccole realtà imprenditoriali, tipiche nel settore della ristorazione, la cui unica colpa è stata quella di aver reso il servizio sostitutivo di mensa a pubblici dipendenti.

In sostanza, appare evidente che detti esercizi, pur non essendo direttamente parti negoziali del contratto di appalto, rappresentino l'anello debole e finale della catena del mercato dei buoni pasto. Da un lato, infatti, è innegabile la particolare forza negoziale di alcune società emettitrici di buoni pasto rispetto a imprenditori di ridotte dimensioni economiche, costretti a vincolarsi a contratti iniqui al fine di non vedersi esclusi da una fetta di mercato che genera, in ogni gara, miliardi di euro. Dall'altro lato, detti esercizi rappresentano gli unici operatori che realmente svolgono il servizio sostitutivo di mensa, con il risultato non solo di aver subito un ingente danno economico derivante dal mancato rimborso dei buoni pasto, ma anche di aver sostenuto ed anticipato una serie di costi connessi allo svolgimento dello stesso.

Ciò premesso, visto il ruolo e le responsabilità sottese al tardivo agire della Centrale Pubblica per gli acquisti e considerato che, stante la natura chirografaria, difficilmente gli esercizi convenzionati otterranno la soddisfazione del proprio credito da parte della procedura fallimentare, la Federazione ritiene ormai improcrastinabile la necessità di una complessiva rimeditazione della normativa concernente le gare sui buoni pasto. Senza dubbio, ben si comprende l'importanza economica di tale mercato, che consente di prestare un servizio decontribuito per il datore di lavoro e defiscalizzato per il dipendente e che garantisce alla Pubblica Amministrazione un ingente risparmio collegato allo sconto ottenuto in sede di offerta di gara. Ciononostante, gli accadimenti degli ultimi mesi hanno reso evidente la vulnerabilità di un sistema che, per come attualmente regolamentato, premia in sostanza offerte economiche spregiudicate e insostenibili per la rete degli esercizi convenzionati.

Inoltre, per quel che interessa più specificatamente in questa sede, si rende doverosa l'inclusione delle micro e piccole imprese, come definite ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 238 del 12 ottobre 2005, qualificate come esercizi convenzionati, nel riparto dello stanziamento dei 20 milioni di euro di cui all'art. 5 del presente disegno di legge, al fine di arginare almeno in parte i gravi pregiudizi economici subiti dalla categoria rappresentata e derivanti, in parte qua, dalle discutibili scelte operate dalla stazione appaltante.

Osservazioni sull'art. 5 "Disposizioni in materia di buoni pasto"

Alla base dell'emanazione di questo disegno di legge vi è, secondo quanto espresso nella relazione illustrativa, la necessità di individuare "soluzioni concrete per garantire l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, il miglioramento immediato dell'organizzazione amministrativa e l'incremento dei servizi erogati dalle stesse". E' interessante notare che, in

tale contesto, si sia deciso di provvedere al recupero e allo stanziamento di milioni di euro per far fronte ai danni derivanti dalla mancata spendibilità dei buoni pasto della Qui!Group s.p.a. erogati alle Pubbliche Amministrazioni in ragione dell'aggiudicazione delle gare Consip BP 7 e BPE 1.

L'art. 5, infatti, prevede che:

- le Pubbliche Amministrazioni ritirino i buoni pasto della Qui!Group s.p.a. "maturati e non spesi" da parte dei pubblici dipendenti e li sostituiscano con altri di valore nominale corrispondente, acquistati secondo la normativa vigente;
- la Consip, al fine di assicurare alle Amministrazioni di poter procedere all'acquisto di nuovi buoni pasto, proceda all'escussione unitaria della cauzione definitiva rilasciata dalla società genovese in sede di aggiudicazione e pari a 17 milioni di euro,
- sia stanziato un Fondo di 3 milioni di euro finalizzato a integrare il fabbisogno ulteriore rispetto all'importo indicato al punto precedente;
- le Amministrazioni promuovano le azioni necessarie per la tutela dei propri crediti.

La relazione illustrativa chiarisce che l'importo complessivo di 20 milioni è stato determinato considerando il valore dei buoni pasto ordinati (e non utilizzati) in base alle convenzioni BP 7 e BPE 1 dalle Amministrazioni a partire dal mese di aprile 2018.

Ciò premesso, non si vede come la suindicata stima possa essere realistica senza tenere conto che, in realtà, gli esercizi convenzionati sono sempre obbligati a ritirare i buoni pasto. Infatti nella proposta irrevocabile di convenzionamento della Qui!Group s.p.a., così come delle altre società emittitrici, viene esplicitamente previsto che "l'esercente non potrà in nessun caso, finché il contratto è in vigore, sospendere per qualsiasi ragione il ritiro dei buoni pasto o non riconoscere o riconoscere solo in parte il valore facciale, né esporre avvisi di alcun genere limitativi dell'uso dei buoni pasto pena in difetto l'addebito di tutti i danni subiti da Qui!Group s.p.a. e con riserva di ogni azione a tutela dei diritti e degli interessi della Qui!Group s.p.a." (cfr. doc. 2).

In questo quadro, dunque, è certo che una percentuale congrua dei buoni pasto, ordinati dalle Pubbliche Amministrazioni a partire dal mese di aprile 2018, sia stata effettivamente utilizzata dai lavoratori e, conseguentemente, non possano più essere "restituiti e sostituiti". Non si ravvisa, pertanto, con riguardo a tale importo, un danno per la Pubblica amministrazione, essendo questo evidentemente a carico dei soli esercenti che con puntualità hanno erogato il servizio sostitutivo di mensa. Da qui la necessità che essi concorrano alla ripartizione dei 20 milioni di euro.

Alla luce di quanto esposto, la scrivente Federazione ritiene improcrastinabile un intervento affinché si contengano i rischi economici cui sono esposte le piccole realtà imprenditoriali rappresentate e connessi all'accettazione dei buoni pasto per dipendenti

pubblici, provenienti da un fornitore, selezionato da una centrale di acquisti pubblica, dimostratosi non affidabile nell'adempimento dei propri obblighi contrattuali. A tal fine risulta indispensabile includere tra i soggetti legittimati a partecipare alla ripartizione dei 20 milioni di euro di cui all'art. 5 del presente disegno di legge, le micro e piccole imprese, come definite ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 238 del 12 ottobre 2005, che, in esecuzione del contratto di convenzionamento, abbiano fornito il servizio sostitutivo di mensa a partire dall'aprile 2018.

Il Presidente

Roma, 18 luglio 2018
Prot. n. 1128

Dott. Roberto BASSO
Presidente
CONSIP S.p.a.
Via Isonzo n. 19/E
ROMA
Per PEC: postaconsip@postacert.consip.it

Egregio Presidente,

in qualità di Presidente della FIPE, la Federazione Italiana dei Pubblici Esercizi, Le scrivo in merito ai gravi nuovi sviluppi inerenti la società emittitrice di buoni pasto QUI!Group S.p.a..

Invero, la recente decisione della Consip di risolvere la Convenzione "Buoni Pasto ed. 7" (lotti 1 e 3) stipulata con Qui!Group S.p.A. per "reiterato, grave e rilevante inadempimento delle obbligazioni contrattuali" apre scenari inattesi e di estrema preoccupazione per la categoria rappresentata.

D'altra parte, a seguito dei comunicati del 13 luglio scorso, numerosi soci stanno contattando la Federazione per chiedere quali comportamenti adottare anche in ordine alla "spendibilità" nei propri esercizi dei buoni pasti emessi dalla suindicata società. Temi che meritano di essere approfonditi con urgenza, soprattutto alla luce della possibilità che le Amministrazioni coinvolte possano decidere di far proseguire la fornitura dei buoni pasto "fino alla sua naturale scadenza".

Pertanto, seriamente preoccupati per le gravissime ripercussioni che tale risoluzione potrebbe arrecare agli associati convenzionati ed al fine di poter correttamente rispondere alle istanze avanzate, ritengo necessario fissare quanto prima un incontro per approfondire la situazione e concordare un piano di azione che renda "sostenibile" gli inevitabili contraccolpi che una siffatta decisione pone a carico dei nostri associati.

Certo di poter contare sulla Sua disponibilità, auspico un pronto riscontro.

Lino Enrico Stoppani





QUI! GROUP

CONTRATTO DI CONVENZIONE

Servizio di buono pasto, buono acquisto e buono pasto elettronico

QUI! GROUP S.p.A.
Via XX Settembre, 29/7 - 16121 Genova
Partita IVA 01241770997 - REA CCIAA GE 318291
C.F. e Reg. Imprese GE 03105300101
Capitale Sociale 4.000.020,00 Euro I.V.
www.qui!group.it
info@qui!group.it

SPAZIO RISERVATO ALLA SOCIETA' EMETTITRICE

CODICE ESERCENTE: _____

COPIA PER L'ESERCENTE

DATI LOCALI

INSEGNA LOCALE _____

INDIRIZZO _____ N° _____

CITTA' _____ CAP _____ PROVINCIA _____

PARTITA IVA _____ CODICE FISCALE _____

TITOLARE _____ LEGALE RAPPRESENTANTE _____

SOCIETA' PROPRIETARIA DELL'ESERCIZIO (Ragione Sociale) _____

INDIRIZZO RAGIONE SOCIALE (compilare solo se diverso all'indirizzo del locale) _____

INDIRIZZO _____ N° _____

CITTA' _____ CAP _____ PROVINCIA _____

CONTATTI

EMAIL _____

CELLULARE _____ TELEFONO _____ FAX _____

ATTENZIONE! Comunica qui il tuo indirizzo ufficiale di posta elettronica sulla quale chiedi di ricevere ogni comunicazione riguardante il rapporto contrattuale e le relative informazioni commerciali.

INFORMAZIONI AGGIUNTIVE

Il locale dichiara di essere in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente per l'erogazione dei servizi sostitutivi di mensa, di autorizzazione sanitaria per la manipolazione degli alimenti e di possedere la licenza di: SOMMINISTRAZIONE ALIMENTI E BEVANDE CESSIONE BENI

TIPOLOGIA

TAVOLA FREDDA RISTORANTE GASTRONOMIA SUPERMERCATO TAVOLA CALDA PIZZERIA

TRATTORIA PIZZERIA D'ASPORTO FAST FOOD MENSA SELF SERVICE ALIMENTARI

GIORNO DI CHIUSURA _____ MQ ⁰ _____ ORARI: MATTINO _____ POMERIGGIO _____ N° LICENZA _____ COPERTI _____

PASTI A DOMICILIO PRENOTAZIONE TAVOLI MENU ETNICO MENU VEGETARIANO PRODOTTI PER CELIACI PASTI DA ASPORTO

PAGAMENTO

BONIFICO BANGARIO IBAN _____

ACCREDITO SU CARTA PLUTON INTESTATA A _____

RIMBORSO

RIMBORSO STANDARD _____ RIMBORSO ACCELERATO _____

SCONTO INCONDIZIONATO _____ per cento SCONTO INCONDIZIONATO _____ per cento

PAGAMENTO ENTRO _____ GIORNI PAGAMENTO ENTRO _____ GIORNI LAVORATIVI

Per attivare il servizio di rimborso accelerato chiama lo 010.53.89

Dichiaro di aver preso visione delle condizioni generali di contratto a tergo e di approvare integralmente e dichiaro altresì di avere i necessari poteri di firma per impegnare l'azienda. Confermo di accettare le condizioni di sconto e i termini di pagamento sopra indicati. Sono specificatamente approvate ai sensi degli Artt.1341 e seguenti C.CIV. le clausole n. 1 (Oggetto e modalità della prestazione. Proprietà e condizioni di utilizzabilità del Buono Pasto) - n. 2 (Pagamenti) - n. 3 (Chiusure) - n. 4 (Consegna, fatturazione, scadenza e rimborso del Buono Pasto) - n. 5 (Responsabilità) - n. 6 (Buoni Pasto utilizzabili solo presso esercizi autorizzati) - n. 11 (Spese d'istruttoria) - n. 13 (Durata del contratto, recesso, rinnegoziazione e risoluzione) - n. 15 (Servizio di Buono Pasto Elettronico) - n. 19 (Divieto di cedibilità del contratto e dei crediti) - n. 20 (Assegno di trattenza non trasferibile) - n. 21 (Foro competente) - n. 22 (Adeguamento alla normativa).

PER L'ESERCIZIO CONVENZIONATO

IL TITOLARE

Nome e cognome leggibile _____ Firma leggibile _____

(oppure) nella sua qualità di rappresentante del Titolare

Nome e cognome leggibile _____ Firma leggibile _____

TIMBRO _____

INSTITORE PROCURATORE AMMINISTRATORE PRESIDENTE ALTRO RAPPRESENTANTE

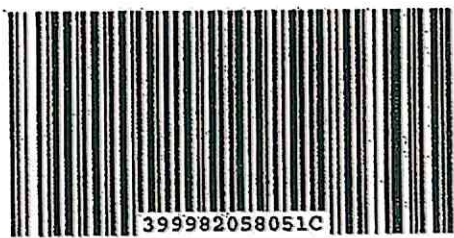
Estremi del documento di riconoscimento:

Tipo _____ Autorizzazione al trattamento dei dati _____

N° _____ Firma _____

Sottoscritto ai sensi dell'Art. 46, 47 e 76 del D.P.R. 28/12/2000 n° 445 Data _____

QUI! GROUP S.p.A.
L'Amministratore delegato



PER IL CONVENZIONATORE

Nome e cognome leggibile: _____ Firma leggibile: _____ Codice collaboratore: _____

Sottoscritto ai sensi dell'Art. 46, 47 e 76 del D.P.R. 28/12/2000 n° 445

