

Camera dei Deputati
VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici
9 settembre 2024

Audizioni informali, nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-00220 Mazzetti, 7-00229 Manes, 7-00234 Santillo e 7-00247 Milani, recanti iniziative normative volte ad apportare modifiche al Codice dei contratti pubblici, concernenti lo svolgimento delle procedure di affidamento, la revisione dei prezzi e l'esecuzione degli appalti

SCENARIO

La ristorazione collettiva è valore economico e sociale e quando si parla di mense non si parla solo di un servizio per gli studenti, per i degenti in strutture sanitarie, per i lavoratori, ma anche di un settore produttivo italiano che investe nei nostri territori, crea occupazione e alimenta la filiera del “primario” di produzione nazionale.

È un comparto da sempre caratterizzato da scrupolosi ed inderogabili canoni di sicurezza, di qualità, di rispetto dei capitolati, dei menù, dell'origine delle materie prime, con rigorosa tracciabilità dei prodotti, delle regole di preparazione e di somministrazione dei pasti.

Come altri settori anche la ristorazione collettiva è stata duramente colpita e condizionata dall'inflazione e dall'aumento dei prezzi delle materie prime ma, diversamente da altri settori della ristorazione, senza disporre di alcun meccanismo di compensazione degli aumenti. Comuni, ospedali, scuole ed enti stanno pagando i pasti a prezzi di fatto bloccati che, per circa il 50% dei contratti, derivano da aggiudicazioni di appalti ante 2020, senza alcuna valutazione dei vertiginosi aumenti dei costi delle materie prime e dell'energia. Da ciò ne consegue che le imprese della Ristorazione Collettiva stanno lavorando con margini operativi vicini allo zero se non in perdita.

Il comparto della Ristorazione Collettiva impiega in Italia circa 100.000 addette e addetti, in prevalenza di genere femminile, e con contratti a tempo indeterminato. La dimensione totale del mercato della Ristorazione Collettiva pre-pandemia era di oltre 6,4 miliardi di euro (di cui circa 2 miliardi nel settore istruzione) con oltre 1,4 miliardi di pasti preparati l'anno .

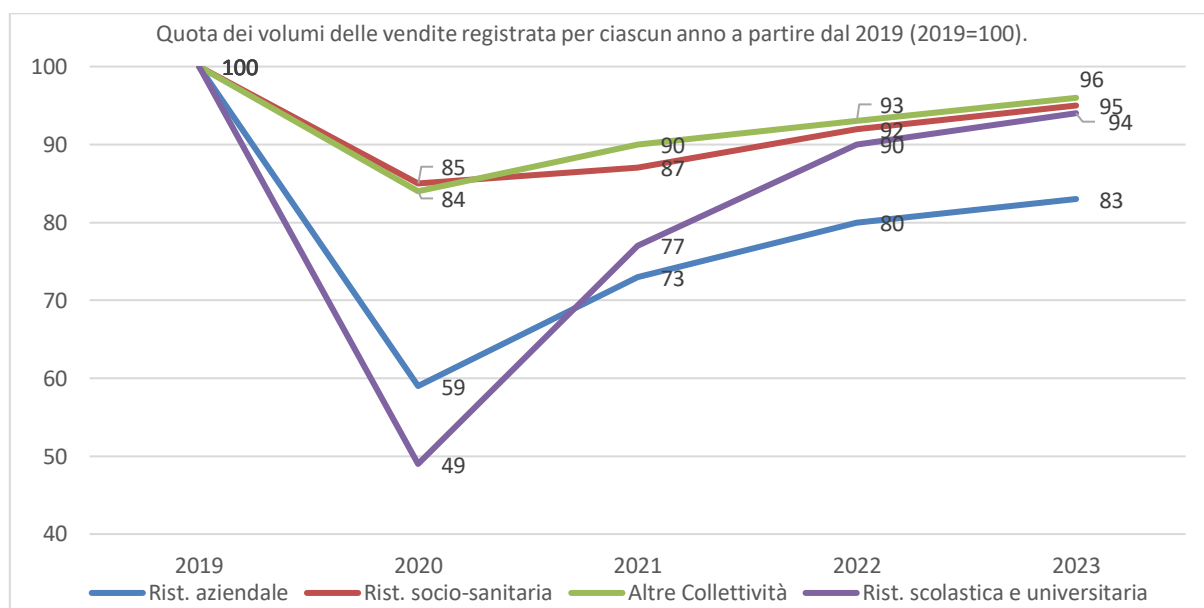
Oricon – Osservatorio Ristorazione Collettiva e Nutrizione

ORICON nasce nel 2013 dall'incontro di alcune aziende del comparto della Ristorazione Collettiva con l'obiettivo di promuovere le migliori pratiche aziendali per migliorare gli standard del servizio. Il Centro studi di Oricon da oltre 10 anni elabora analisi e scenari del comparto diventando un punto di riferimento anche per le Istituzioni .

Angem - Associazione nazionale della ristorazione collettiva e servizi vari

ANGEM dal 1974 rappresenta le aziende associate ed è un consolidato punto di riferimento nazionale ed europeo della Ristorazione Collettiva, un comparto che sviluppa 6,4 miliardi di fatturato, attraverso 1500 imprese operanti e 100.000 addette e addetti. Angem è socio fondatore di FoodServiceEurope, la federazione europea che raggruppa le associazioni nazionali dei più importanti Paesi comunitari ed ha seguito fin dalle prime stesure i percorsi delle Direttive europee relative al “public procurement”.

Nel corso della precedente audizione informale del 23 gennaio 2023 avevamo rappresentato la forte preoccupazione sulla tenuta del comparto devastato durante e dopo la pandemia come rappresentato nel grafico successivo nel quale vengono sinteticamente rappresentati i volumi di produzione dei pasti, nei quattro segmenti principali, con raffronto (base 100) il 2019 (anno normalizzato): nessun segmento ha recuperato i volumi produttivi di 5 anni fa ed in particolare la ristorazione aziendale ha ormai consolidato una perdita di volumi pari circa al 20% da imputare al massiccio ricorso allo smartworking!



Oricon, con l'obiettivo di sensibilizzare le Istituzioni ha lanciato, nel recente passato, il grido di allarme per denunciare la profonda crisi del settore con la

Campagna Piatto Vuoto: Salviamo le Mense¹.

Pur in una evidente situazione di crisi le aziende della Ristorazione Collettiva non sono mai venute meno agli impegni assunti, ma potrebbero non essere più in grado di garantire l'erogazione di servizi essenziali come la mense in scuole, ospedali, RSA e strutture sociosanitarie, se non verranno affrontate radicalmente le problematiche che rendono incerto il futuro del comparto.

La clausola di adeguamento dei prezzi è di fatto inefficace tale da configurare un mercato della Ristorazione Collettiva a "prezzi fissi" e gli operatori economici non sono più nella condizione di assorbire i maggiori costi. L'attuale formulazione di revisione dei prezzi del nuovo Codice non è risolutiva.



IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Abbiamo accolto con favore il nuovo Codice dei contratti pubblici che ha introdotto, tra l'altro, dei "principi" innovativi ed essenziali quali, ad esempio, "la fiducia e la conservazione dell'equilibrio contrattuale". Apprezziamo l'iniziativa di questa Commissione di proporre alcune modifiche del Codice in modo da renderlo sempre più coerente alle realtà dei mercati.

Di fatto riprendiamo alcuni punti già espressi durante la audizione informale del 23 gennaio 2023 quando il nuovo Codice dei contratti pubblici era ancora uno schema di Decreto Legislativo.

Di seguito, in ordine di priorità, le criticità riscontrate.

La revisione prezzi (ex art.60)

Con riferimento all'applicazione dell'istituto della revisione dei prezzi ex art. 60, si pongono due aspetti, di natura interpretativa e sostanziale.

- Per quanto riguarda l'aspetto **interpretativo**, l'art 60, c. 2, laddove stabilisce che le clausole di revisione dei prezzi si attivino al verificarsi di condizioni di natura oggettiva che determinano una "*variazione del costo dell'opera, della fornitura o del servizio (...) superiore al 5 per cento dell'importo complessivo e operano nella misura dell'80 per cento della variazione stessa*", sia da intendersi nel senso che la misura dell'80 % operi sull'intera variazione percentuale, se superiore al 5 per cento, ovvero sulla differenza tra la variazione intervenuta e la soglia del 5 per cento (*i.e.*, se all'ammontare frutto del meccanismo revisionale vada sottratto il 5% di variazione prevista come sbarramento minimo alla revisione dei prezzi oppure no); ed inoltre se la variazione percentuale del 5%, al cui raggiungimento scatta la revisione dei prezzi, vada calcolata sommando le variazioni percentuali intervenute nell'arco della durata del contratto, oppure vada considerata e valutata singolarmente in termini assoluti di anno in anno;
- Per quanto riguarda l'aspetto **sostanziale** occorre sottolineare che con l'entrata in vigore del Codice sono stati positivizzati una serie di "*principi regolatori*" della materia dei contratti pubblici, tra questi, oltre al "*principio del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato*", ricorre il "*principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale*". A tal riguardo, l'art. 9 stabilisce che al sopravvenire di circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica e al rischio di mercato e tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto, la parte svantaggiata, cui ovviamente non sia imputabile tale alterazione, abbia diritto alla rinegoziazione delle condizioni contrattuali secondo buona fede. Inoltre l'art. 9 stabilisce, infine, che in virtù dell'applicazione del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale dovranno trovare applicazione le disposizioni di cui agli artt. 60 e 120 del Codice, che ne costituiscono pertanto un precipitato applicativo.
- La conservazione dell'equilibrio fra le parti delle prestazioni oggetto di un contratto ad esecuzione continuata o periodica deve quindi, attraverso l'applicazione della revisione prezzi, salvaguardare l'interesse pubblico garantendo che le prestazioni di beni e di servizi alle Pubbliche Amministrazioni non siano esposte col tempo al rischio di una diminuzione qualitativa: pertanto la corretta e piena applicazione dell'istituto revisionale si rende necessaria al fine di scongiurare eventuali cause di interruzione, di sospensione o di peggioramento delle obbligazioni derivanti dal rapporto contrattuale ove sopravvengano fattori eccedenti la normale alea contrattuale nonché oscillazioni dei prezzi non

prevedibili non solo di materie prime ed energia ma anche i maggiori costi derivanti dai rinnovi dei Contratti nazionali (CCNL): ricordiamo che a giugno è stato rinnovato il CCNL di settore i cui effetti incrementali dei costi, con l'attuale dispositivo revisionale dei prezzi, restano a totale carico delle imprese che subiscono un'ulteriore contrazione dei margini. Riteniamo che l'utilizzo della soglia revisionale del 5% ridotta del 20% (applicata solo all'80%) non appare coerente con l'obiettivo dell'"*equilibrio contrattuale*" mettendo a rischio l'istituto medesimo riducendolo a una "*scatola vuota*" con effetti devastanti in un comparto già a bassa marginalità. A ciò si aggiunga un eventuale ingiustificato arricchimento per la stazione appaltante che si vedrebbe offrire prestazioni a un prezzo inferiore rispetto a quello reale di mercato.

Riteniamo ed auspichiamo che, in coerenza con i principi di cui ai primi 11 articoli del Codice, sia consentito l'utilizzo del meccanismo revisionale

- 1. con nuovi indici ISTAT, più appropriati, e con ponderazione tra materie prime e costo del lavoro**
- 2. a cadenza annuale**
- 3. senza alcuna soglia di attivazione,**
- 4. senza alcun abbattimento**
- 5. per tutto l'importo maturato, senza franchigie**

I criteri di aggiudicazione (ex art 108)

- o Il Codice ripropone le previsioni contenute nel Dlgs n.50/2016 dell'affidamento dei servizi di Ristorazione Collettiva sempre con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa apportando però una preoccupante modifica nel prevedere che il tetto del 30% per la parte di punteggio attribuibile alla parte economica sia applicabile solo per i contratti ad alta intensità di manodopera. Riteniamo che per evitare aggiudicazioni di gare al massimo ribasso il tetto del punteggio economico debba essere applicato a tutti i contratti della Ristorazione Collettiva, e non solo a quelli con alta intensità di manodopera, con un'auspicabile riduzione dal 30% al 10%.
- o Affinché il confronto concorrenziale tra le aziende sia effettivamente focalizzato sui profili tecnici e qualitativi dovrebbero essere escluse dalla gara tutte le attività non direttamente o strumentalmente connesse alla produzione ed alla somministrazione dei pasti (ad esempio, lavori di rifacimento dei refettori, giardinaggio, o altre opere infrastrutturali) o – in subordine – una loro quotazione separata. L'esclusione del fattore premiale, all'interno delle gare, per opere infrastrutturali non inerenti al servizio specifico di ristorazione, evita che l'appalto venga aggiudicato sulla base di elementi secondari e che questi, come sovente accade, divengano paradossalmente più qualificanti del servizio di ristorazione stesso, snaturandone lo scopo primario.
- o Si rappresenta inoltre che, sulla base di un monitoraggio che Oricon ha condotto prima della pandemia, è emerso che la stragrande maggioranza degli affidamenti prevedono formule di valutazione della componente economica, anche se limitata al 30%, che esaltano la componente del prezzo snaturando di fatto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; si auspica che nella revisione del Codice vengano emesse linee guida che vietino l'utilizzo di formule di interpolazione lineare o simili che utilizzino i ribassi percentuali invece dei valori assoluti dei prezzi offerti (a pié di pagine un chiaro esempio dell'effetto esaltante della componente prezzo se si utilizza il ribasso percentuale invece del valore assoluto)².

² FORMULA DI GARA

$x = (Ri*30)/Rmax$ (R è il ribasso in percentuale %) dove "x" è il punteggio da assegnare al concorrente "i"

Pasti: N= 1.277.673

IPOTESI DI PREZZO	PREZZO UNITARIO	TOTALE	RIBASSO %	RIBASSO	PUNTEGGIO ECONOMICO
Base d'asta	€ 5,045	€ 6.445.860	0,00%		
Prezzo 1	€ 5,000	€ 6.388.635	0,89%	€ 57.225	5,49
Prezzo 2	€ 4,900	€ 6.260.597	2,87%	€ 185.263	17,71
Prezzo 3	€ 4,800	€ 6.132.830	4,86%	€ 313.030	30,00

Come si vede, con leggerissimi scostamenti (10 centesimi a pasto), le differenze di punteggio sono assolutamente (di fatto) incolmabili con il punteggio dell'offerta tecnica: 10 centesimi di euro di differenza comportano l'attribuzione di 13 punti in più. La formula che consente di mantenere inalterato l'equilibrio tra punteggi tecnico/qualitativi ed economici è quella che utilizza i prezzi in valore assoluto :

$x = 30 * (Pmin/Poa)$, dove

x= punteggio spettante al concorrente (a)

Poa= prezzo offerto dal concorrente (a)

Pmin = prezzo minimo offerto in gara

Di seguito, si replica l'esempio sopra illustrato, utilizzando però la formula del prezzo in valore assoluto.

IPOTESI DI PREZZO	PREZZO UNITARIO	TOTALE	RIBASSO %	RIBASSO	PUNTEGGIO ECONOMICO
Base d'asta	€ 5,045	€ 6.445.860	0,00%		
Prezzo 1	€ 5,000	€ 6.388.635	0,89%	€ 57.225	28,80
Prezzo 2	€ 4,900	€ 6.260.597	2,87%	€ 185.263	29,38
Prezzo 3	€ 4,800	€ 6.132.830	4,86%	€ 313.030	30,00

- o La ristorazione collettiva scolastica è un affidamento di servizio a domanda individuale è pertanto fondamentale definire l'esatto inquadramento giuridico dello stesso. In concreto si tratta di evitare affidamenti che prevedano la concessione del servizio, ritenuto da Oricon uno strumento anomalo, delegando agli affidatari gli incassi nel pagamento delle rette da parte delle famiglie senza la previsione di renderli totalmente indenni sulle perdite sui crediti. L'imposizione della responsabilità per la morosità dei clienti e l'esclusione di tali rischi dal Piano Economico Finanziario di concessione aggiungerebbe un ulteriore onere finanziario e gestionale tale da compromettere la sostenibilità economica del servizio stesso, ciò ponendo la procedura in aperto contrasto con i fondamentali "*principi*" del Codice (come prima enunciati), fra i quali, appunto quello dell'equilibrio economico della commessa pubblica. Oricon ritiene che dovrebbe diventare prassi consolidata, non lasciando spazi interpretativi alle *lex specialis di gara*, inserire nei disciplinari che la Stazione Appaltante si faccia sempre carico delle eventuali insolvenze degli utenti, adottando le misure necessarie per il recupero dei crediti o in subordine definire anomalo e non utilizzabile lo strumento della concessione nella ristorazione scolastica. Tale approccio non solo tutela il concessionario/affidatario, ma garantisce anche la continuità e la qualità del servizio erogato agli utenti finali, che nel caso specifico sono studenti e famiglie.

- o Si ritiene indispensabile fornire alle Stazioni Appaltanti, attraverso bandi tipo e griglie obbligatorie di valutazione, indicazioni per l'applicazione puntuale del Codice dei contratti pubblici e l'identificazione di criteri qualitativi e organizzativi che valorizzino le aziende virtuose con comprovate competenze di erogazione di un servizio di alto livello. In particolare la ristorazione scolastica è l'ambito di intervento prioritario per massimizzare l'attenzione su tutto il settore e riuscire a porre anche questioni meno percepite dai decisori, quali ad esempio i Criteri Ambientali Minimi (CAM), la corretta preparazione dei bandi come standard a livello nazionale, la riconferma del ruolo delle aziende di ristorazione collettiva, come creatori di valore e protagonisti determinanti della filiera agroalimentare a sostegno della salute e del benessere dei piccoli e grandi concittadini. Nel bando tipo sono da evitare valutazioni con eccessi di premialità, dove non si prevede in esecuzione di appalto conseguente presenza di controllo, richieste incoerenti e ridondanti, basi d'asti derivanti da analisi storiche e non da specifica valutazione dei costi e dei contenuti. Oricon si rende disponibile a contribuire nel fornire dati e scenari potenzialmente utili alla predisposizione di un bando tipo.

Riteniamo ed auspichiamo che, con l'obiettivo di selezionare negli appalti il miglior progetto di Ristorazione Collettiva, vengano predisposte le seguenti modifiche

- a. aggiudicazioni con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa con il 10% di valore massimo di punteggio per la componente prezzo
- b. superamento della logica degli affidamenti al prezzo più basso utilizzando formule matematiche tali da non esaltare il prezzo a discapito della qualità
- c. esclusione dello strumento giuridico della concessione per gli affidamenti di ristorazione scolastica
- d. indizione di gare separate per opere infrastrutturali non direttamente connesse alla preparazione e alla somministrazione dei pasti
- e. predisposizione di bandi tipo nazionali con regole chiare su contenuti e su obiettivi