

**8ª Commissione Lavori pubblici  
Senato della Repubblica**

*Indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici*

**Osservazioni del settore della Ristorazione Collettiva**

**IL SETTORE**

La Ristorazione Collettiva è un comparto economico di rilevanza nazionale - che conta 3000 aziende nel solo settore in appalto - per un **fatturato annuo complessivo di circa 6,5 miliardi di euro e circa 1,5 miliardi di pasti serviti**. Ma è anche una realtà a forte impatto sociale con circa **120.000 occupati**, la maggior parte dei quali sono donne.

**ALCUNI DATI DELL'INDAGINE ORICON (Osservatorio della Ristorazione Collettiva e Nutrizione) 2016:**

- *nel 2016 il volume d'affari dell'intero settore è stato di oltre 6,5 miliardi di euro, di cui circa 2 miliardi di euro nel settore istruzione, circa 2,5 miliardi di euro nel settore sanitario e 1,2 miliardi di euro nel settore aziendale, 720 milioni di euro nelle altre collettività<sup>1</sup>;*
- *il numero di pasti cucinati nel 2016 dalle aziende della Ristorazione Collettiva sono stati circa 1,5 miliardi, di cui 432 milioni nel settore istruzione, 587 milioni nel settore sanitario, 205 milioni nel settore aziendale, 257 milioni in altre collettività.*
- *Si assiste ad una forte sperequazione dal punto di vista geografico, con uno sbilanciamento del servizio di ristorazione collettiva verso le regioni settentrionali dove si concentra il 57% del fatturato a fronte di una popolazione residente del 46%.*
- *Speculare la situazione al Sud Italia dove le aziende della ristorazione collettiva ricavano poco più di un quinto del proprio giro d'affari su un territorio in cui risiede oltre un terzo degli abitanti.*
- *Il prezzo medio del pasto è di 5,25 euro. Nella ristorazione scolastica, scende a 4,56 euro, nella sanitaria a 5,16 euro. La ristorazione aziendale ha un prezzo medio di 6,03 euro.*
- *Con il 47,5% è il lavoro, la voce più importante dei costi delle aziende della Ristorazione Collettiva. Seguono i costi delle materie prime alimentari (35,5%), i costi indiretti (12%), i costi dei materiali non alimentari (3%) e i costi relativi ai trasporti (2,1%).*
- *L'acquisto dei prodotti a filiera controllata rileva una decisa accelerazione nel corso del 2016: i prodotti biologici raggiungono ormai il 14% del totale degli acquisti. Parallelamente calano gli acquisti di prodotti da agricoltura convenzionale che scendono per la prima volta sotto l'85%. Nel settore istruzione, il peso dei prodotti da filiera controllata ha raggiunto un terzo del totale degli acquisti (33%).*
- *Nel 2016, i pasti donati agli indigenti dalle aziende sono stati 501 mila, di cui 369 mila provenienti dal settore aziendale, 75 mila dalla ristorazione scolastica, circa 8 mila dalla ristorazione aziendale e 49 mila da altre collettività.*

Fonte: "In Fieri"- pubblicazione periodica di Oricon – Osservatorio sulla Ristorazione Collettiva e Nutrizione

## La ristorazione collettiva in Italia ed il nuovo Codice appalti

Angem, in rappresentanza delle aziende della Ristorazione Collettiva, esprime di seguito alcune considerazioni in merito all'attuale Codice degli appalti. Prima di entrare nel merito delle disposizioni del Codice è necessario approfondire alcuni aspetti preliminari.

La **Ristorazione Collettiva** non va, innanzitutto, considerata come un mero servizio di preparazione e distribuzione dei pasti in quanto ha una intrinseca funzione sociale: nelle mense scolastiche è un importante momento **di educazione alimentare, di inclusione e di uguaglianza sociale**; nella ristorazione ospedaliera, è un fondamentale **supporto alla terapia riabilitativa**; nelle strutture socioassistenziali, contribuisce ad una **corretta nutrizione**; nelle mense aziendali è strumento di diffusione di **sane ed equilibrate abitudini alimentari**.

Soprattutto per questa mission settoriale, l'attuale normativa obbliga ad assegnare le gare per il servizio di ristorazione collettiva in base al **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)**. Quando si parla di nutrizione, non è pensabile farne una questione esclusivamente di prezzo. L'OEPV, facendo leva soprattutto sulla **qualità dell'offerta**, permette alle aziende di evolversi continuamente, alzare l'asticella, e proporre offerte innovative e qualitativamente superiori.

E questo è ancora più importante laddove è un "terzo" – la stazione appaltante – a decidere ed intermediare sui gusti ed aspettative dell'utente finale. Fare scelte orientate al solo risparmio, senza premiare la qualità, può creare disaffezione dell'utente verso il servizio proposto.

Dal nostro punto di vista, quindi, il codice contiene delle norme corrette. Purtroppo, però, assistiamo troppo frequentemente a degli *escamotage applicativi* per aggirarle: rendendo i criteri qualitativi – quelli che dovrebbero fare la vera differenza nell'aggiudicazione dell'appalto – facilmente proponibili da tutti i partecipanti, con conseguente omologazione delle offerte. La gara nei fatti "si trasforma" in una con **aggiudicazione al massimo ribasso**, eludendo i principi che hanno guidato la stesura della norma primaria. Questo spesso avviene anche per la inadeguatezza delle Commissioni aggiudicatrici nel valutare correttamente le proposte qualitative che vengono offerte. Aggiudicare al massimo ribasso è sicuramente più facile, ma crea uno svantaggio in primis per gli utenti. Nella scolastica stiamo assistendo alla scelta di molte famiglie di non utilizzare più la

mensa scolastica, facendo invece portare al bambino il pasto da casa. In questo modo si genera un disservizio per la comunità, in quanto viene meno un servizio educativo e si creano difficoltà oggettive nella gestione della commistione di pasti prodotti in mensa da quelli di origine casalinga. Infine, sottolineiamo l'importanza di **rafforzare i controlli** effettuati da organismi "indipendenti", siano essi le autorità competenti o le Commissioni mensa, ove previste. Solo controlli puntuali e continui sull'operato delle aziende aggiudicatrici possono garantire il rispetto degli impegni assunti in fase di gara e scoraggiare operatori "non etici".

## **OSSERVAZIONI SUL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI**

### **Focus sull'affidamento del servizio di ristorazione.**

Il Codice appalti contiene un'apposita disciplina per l'affidamento dei servizi di ristorazione scolastica e della ristorazione ospedaliera e socioassistenziale, sopra soglia comunitaria, che **devono essere affidati *esclusivamente* sulla base del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo.**

Ai fini della valutazione degli aspetti qualitativi dell'offerta, il comma 1 dell'art. 144 stabilisce che si debba tenere conto di *"aspetti relativi a fattori quali la qualità dei generi alimentari con particolare riferimento a quella di prodotti biologici, tipici e tradizionali, di quelli a denominazione protetta, nonché di quelli provenienti da sistemi di filiera corta e da operatori dell'agricoltura sociale, il rispetto delle disposizioni ambientali in materia di green economy"* oltre che dei criteri minimi di sostenibilità energetica e ambientale (c.d. CAM) di cui all'art. 34 del Codice medesimo.

### **Problematiche nazionali relative all'affidamento del servizio di ristorazione collettiva.**

Illustrati i profili principali della nuova disciplina di seguito vengono esposte le principali problematiche la cui soluzione è finalizzata a migliorare la competitività del settore e garantire il rispetto in concreto delle disposizioni normative europee e nazionali.

### **Reale applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo**

Nonostante il comma 3 dell'art. 95 del Codice imponga per l'affidamento del servizio di ristorazione l'utilizzo del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo, nella prassi si assiste all'indizione di procedure di gara in cui tale obbligo viene solo formalmente rispettato, perché, sostanzialmente, il confronto competitivo avviene sulla base del prezzo più basso. Ciò avviene per almeno due ragioni:

- a) le amministrazioni individuano elementi di valutazione del progetto tecnico che, invece di stimolare la competizione tra gli operatori economici partecipanti alla gara, la appiattiscono, omologando il contenuto delle offerte presentate. Tale effetto si produce, ad esempio, quando tutti i criteri qualitativi vengono richiesti come elementi di base annullando di fatto la capacità delle aziende di misurarsi su criteri di progettualità e innovazione;
- b) a causa dell'utilizzo di formule matematiche per l'attribuzione del punteggio all'offerta economica che producono, come effetto, l'attribuzione di differenze di punteggio notevoli anche in presenza di minime differenze nei ribassi offerti. Si pensi, ad esempio, alla formula cosiddetta dell'interpolazione lineare degli sconti e non del prezzo minimo.

Tali formule, infatti, amplificano il peso del prezzo sulla qualità rispetto a quello che la stazione appaltante ha inteso fissare nella legge di gara, disattendendo sia le esigenze pubbliche che con l'appalto si intende soddisfare, sia quelle del concorrente nella fase di presentazione dell'offerta, che evidentemente non può garantire un'offerta qualitativamente concorrenziale e sapere allo stesso tempo che la reale competizione si concentrerà in concreto solo sul prezzo.

La tendenza delle amministrazioni a scegliere formule non idonee a valorizzare l'offerta tecnica, spesso addebitabile ad una scarsa conoscenza in materia, è incrementata in recenti periodi a seguito dell'entrata in vigore delle Linee guida ANAC n. 2/2017 sull'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Le formule ivi descritte in via esemplificativa, infatti, vengono acriticamente recepite nei bandi di gara senza tenere conto delle peculiarità del settore della ristorazione e delle esigenze che con l'appalto si intende perseguire, determinando gli effetti distorsivi sopra menzionati. Auspichiamo dunque che nelle attività di formazione predisposte dall'Autorità per le commissioni di gara venga effettuato un adeguato approfondimento in merito.

La Linea Guida, per la quale si auspica la definizione, dovrebbe allora orientare in maniera chiara e precisa le amministrazioni nella scelta delle formule matematiche più idonee e nell'individuazione dei loro eventuali effetti distorsivi.

### FORMULA DI GARA

$$x = (R_i * 30) / R_{max}$$

**Pasti**

1.277.673

| IPOTESI DI PREZZO | PREZZO UNITARIO | TOTALE         | RIBASSO | RIBASSO      | PUNTEGGIO ECONOMICO |
|-------------------|-----------------|----------------|---------|--------------|---------------------|
| Base d'asta       | € 5,045         | € 6.445.860,29 | 0,00%   |              |                     |
| Prezzo 1          | € 5,000         | € 6.388.635,00 | 0,89%   | € 57.495,29  | 5,51                |
| Prezzo 2          | € 4,900         | € 6.260.597,70 | 2,87%   | € 185.262,59 | 17,76               |
| Prezzo 3          | € 4,800         | € 6.132.830,40 | 4,86%   | € 313.029,89 | 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 di sconto comportano l'attribuzione di 15 punti in più.

La formula più soddisfacente che consente di mantenere inalterato l'equilibrio tra punteggio per l'offerta tecnica e punteggio per l'offerta economica fissato nella legge di gara è quella del prezzo minimo:

$$PE_a = PE_{max} * (P_{min} / P_{o_a}), \text{ dove}$$

$PE_a$  = punteggio spettante al concorrente (a)  $P_{o_a}$  = prezzo offerto dal concorrente (a)

$PE_{max}$  = punteggio massimo attribuibile

$P_{min}$  = prezzo minimo offerto in gara

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

**FORMULA DI GARA**

$$x = (R_i \cdot 30) / R_{\max}$$

**Pasti**

1.277.673

| IPOTESI DI PREZZO | PREZZO UNITARIO | TOTALE         | RIBASSO | RIBASSO      | PUNTEGGIO ECONOMICO |
|-------------------|-----------------|----------------|---------|--------------|---------------------|
| Base d'asta       | € 5,045         | € 6.445.860,29 | 0,00%   |              |                     |
| Prezzo 1          | € 5,000         | € 6.388.635,00 | 0,89%   | € 57.495,29  | 28,80               |
| Prezzo 2          | € 4,900         | € 6.260.597,70 | 2,87%   | € 185.262,59 | 29,39               |
| Prezzo 3          | € 4,800         | € 6.132.830,40 | 4,86%   | € 313.029,89 | 30,00               |

**Subaffidamenti**

Sovente nei bandi di gara, oltre alla prestazione principale consistente nella produzione dei pasti, sono previsti servizi accessori, come la disinfestazione, il campionamento analitico, le manutenzioni sia ordinarie che straordinarie per i quali non è previsto che il concorrente possieda specifici requisiti di qualificazione ma ne viene chiesta solamente l'esecuzione.

Ebbene, posto che si tratta di attività sì connesse a quella della ristorazione ma diverse per oggetto e specializzazione, è raro che un'impresa che concorra per l'affidamento dell'appalto possieda al suo interno, ad esempio, un laboratorio analisi, pertanto dovrà necessariamente fare riferimento ad una ditta esterna. Con riferimento a tali attività sarebbe opportuno che la stazione appaltante specificasse nei bandi di gara la possibilità di affidare a soggetti terzi tali attività e che, nel rispetto della normativa vigente, tale affidamento possa qualificarsi come mero subaffidamento, senza necessità di ricorrere all'istituto del subappalto (che, sul piano operativo, comporta tutta una serie di adempimenti onerosi per l'impresa, come l'obbligo di indicare una terna di subappaltatori stabilita dall'art. 105, comma 6 del Codice)

### **Proprietà delle attrezzature**

Nel predisporre i bandi di gara, le Stazioni appaltanti richiedono significativi investimenti da parte delle imprese aggiudicatrici, presso i centri cottura o cucine di proprietà della Stazione appaltante, per la fornitura di attrezzature e/o infrastrutture.

A tale proposito occorre tenere conto di due aspetti problematici:

- a. dal momento che in un appalto di ristorazione si dovrebbero privilegiare gli aspetti nutrizionali, l'organizzazione del servizio e la qualità del personale impiegato, si ritiene che dovrebbe essere esclusa la richiesta di prestazioni di servizi scarsamente attinenti allo scopo primario dell'appalto, quali importanti interventi di costruzione di infrastrutture o di manutenzione straordinaria delle stesse che, per significatività economica, risultano, comparativamente più importanti rispetto alla fornitura dei pasti. Tale circostanza è stata rilevata anche nella linea guida Anci-Angem-Oricon per l'affidamento del servizio di ristorazione collettiva del 10 marzo 2015.
- b. nei documenti di gara in cui viene richiesto tale investimento per attrezzare e/o ristrutturare un centro cottura o una cucina, viene spesso specificato che le attrezzature fornite dal concorrente aggiudicatario diventeranno di proprietà dell'ente pubblico a conclusione dell'appalto. L'assenza di tale previsione è potenzialmente lesiva perché determina implicitamente in capo all'aggiudicatario un diritto di proprietà sulle attrezzature, precostituendo un sicuro vantaggio competitivo in fase di partecipazione alla successiva gara indetta alla scadenza del contratto.

Nella predisposizione dell'offerta economica, infatti, egli non dovrà tenere conto dei costi necessari ad attrezzare il centro cottura in caso di aggiudicazione – potendo utilizzare le proprie già ivi presenti - e potrà contare anche sul vantaggio di aver già recuperato l'investimento compiuto per l'acquisto di quella medesima attrezzatura, con conseguenti effetti positivi in termini di competitività sul ribasso offerto.

### **Congruità delle basi d'asta**

Il Codice prevede la valorizzazione degli elementi qualitativi dell'offerta (tipologie di derrate alimentari, investimenti in ricerca e innovazione, capacità tecnologica, possesso di una filiera distributiva, ecc.) con il duplice obiettivo di sostenere e promuovere la filiera agroalimentare e di educare i cittadini ad una sana alimentazione. Tale valorizzazione, tuttavia, incide sulla composizione dell'offerta economica in termini di maggiori costi per il concorrente.

Inoltre come riportato all'art 23 del Codice *“Nei contratti di lavori e servizi la stazione appaltante, al fine di determinare l'importo posto a base di gara, individua nei documenti posti a base di gara i costi della manodopera”*, tenendo conto dei valori espressi nelle Tabelle ministeriali di riferimento: è stato sottoscritto il nuovo Contratto nazionale del lavoro per i dipendenti della ristorazione collettiva, commerciale e dei pubblici esercizi in data 8 febbraio 2018 e sono in fase di pubblicazione le nuove tabelle ministeriali che devono essere considerate per la definizione del costo del lavoro nella base d'asta e per il controllo del rispetto della normativa giuslavoristica.

I concorrenti devono quindi, per le motivazioni precedenti, essere tutti messi in condizioni di elaborare l'offerta tecnica soddisfacendo il bisogno della stazione appaltante riducendo al contempo il contenzioso sulle verifiche di congruità delle basi d'asta e delle offerte, in progressivo aumento negli ultimi tempi con il conseguente contenzioso amministrativo che intasa il lavoro della giustizia.

### **Individuazione dei criteri di valutazione e dei relativi subcriteri**

Come è stato già messo in evidenza nelle linee guida Anci-Angem-Oricon del 10 marzo 2015, *“nell'organizzazione dei punteggi deve essere assicurata una proporzionalità fra le componenti dell'offerta tecnica previsti negli atti di gara, dando prioritaria rilevanza alla specificità dell'oggetto dell'affidamento e valutando il nesso di pertinenzialità con quest'ultimo di servizi ed attività aggiuntivi e diversi, al fine di evitare elementi distorsivi della concorrenza e indebita lievitazione dei costi”*.

E' essenziale che le stazioni appaltanti individuino criteri di valutazione concretamente idonei ad evidenziare le caratteristiche migliorative delle offerte presentate dai concorrenti ed a differenziare le stesse in ragione della rispondenza alle esigenze della stazione appaltante. Occorre



evitare l'inserimento di previsioni talmente generiche e indeterminate, meramente rappresentative del contenuto dell'offerta, che non consentono di comprendere, in relazione ai vari elementi da inserire negli elaborati progettuali, quali siano le ragioni di più o meno favorevole valutazione di ciascuno di essi. Più precisamente, occorre prevedere criteri motivazionali attraverso i quali il concorrente, in sede di elaborazione dell'offerta tecnica, possa comprendere come strutturarla al fine di ottenere il numero più alto possibile di punteggi attribuibili a ciascun elemento di valutazione.

Sotto tale aspetto, la [Best Value Guides of the cleaning sector](#) ( pubblicata da *European federation of cleaning industries*) sembra possedere un adeguato grado di dettaglio nella esemplificazione dei criteri qualitativi dell'offerta. Il format è chiaro e le informazioni sono di facile lettura. E' utile il taglio pratico della Guida, anche se occorre chiarire che si tratta di indicazioni solo esemplificative, per evitare un approccio di "copia-incolla" delle amministrazioni che recepiscano acriticamente nei bandi tutti gli elementi di valutazione illustrati nella Guida con aggravio in capo ai concorrenti nella predisposizione dell'offerta.

### **Divieto di avvalimento**

L'art. 89, comma 4, del Codice, recependo sul punto l'art. 63 della Direttiva, stabilisce che *"nel caso di appalti di lavori, di appalti di servizi e operazioni di posa in opera o installazione nel quadro di un appalto di fornitura, le stazioni appaltanti possono prevedere nei documenti di gara che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti dall'offerente o, nel caso di un'offerta presentata da un raggruppamento di operatori economici, da un partecipante al raggruppamento"*.

Tale norma è ambigua perché non chiarisce, ai fini applicativi, che cosa renda "essenziale" una prestazione nell'ambito di un appalto. Il che potrebbe condurre ad una illegittima restrizione della facoltà di fare ricorso all'avvalimento con effetti negativi soprattutto in caso di appalti misti, nei quali, oltre alla ristorazione, viene richiesto anche lo svolgimento di ulteriori prestazioni del tutto eterogenee tra loro (si pensi ad un appalto indetto per l'affidamento, oltre della ristorazione scolastica, anche del servizio educativo, di catering, di vending e delle pulizie), per le quali un'impresa di ristorazione potrebbe non avere i requisiti, con conseguente impedimento alla

partecipazione (fatta salva l'eventuale possibilità di partecipare in RTI verticale ove la ristorazione sia definita come prestazione principale).

### **Ambiguità tra le gare in appalto ed in concessione**

Nei servizi di ristorazione scolastica, la stazione appaltante, normalmente il Comune, è titolare dell'obbligazione di pagamento della retta mensa da parte delle famiglie che aderiscono al servizio. È la stazione appaltante, infatti, che paga all'impresa aggiudicataria il prezzo da quest'ultima offerto in gara, la quale non ha alcun rapporto di tipo economico con l'utenza finale. Lo schema è bilaterale: impresa e amministrazione.

La stazione appaltante (il Comune), in quanto unica titolare del credito, ha l'onere di riscuotere le morosità gestendo solleciti e contenziosi, lasciando evidentemente indenne il gestore dal rischio di mancato incasso dei crediti maturati nei confronti degli utenti morosi.

Ciò è del tutto evidente ma spesso, nella prassi, accade che, tramite espressa previsione di gara, gli oneri e gli obblighi connessi alla titolarità e alla riscossione del corrispettivo per la refezione scolastica vengano trasferiti in capo alla società di ristorazione, che quindi riceve il pagamento del corrispettivo direttamente dalle famiglie che aderiscono al servizio. Allo stesso tempo viene anche trasferito in capo all'appaltatore l'obbligo di farsi capo delle attività di riscossione delle morosità, sebbene, come detto sopra, sia il Comune ad essere l'unico titolare del credito.

Tale processo viene messo in atto per ribaltare in capo al gestore lo svolgimento delle attività di recupero credito, onerose sia in termini economici sia in termini di dispendio di risorse umane. Nei disciplinari di gara la stazione appaltante si fa carico delle morosità e provvede a liquidare gli importi non riscossi a condizione che l'aggiudicatario/gestore dimostri di aver svolto i tentativi di recupero.

Il fatto che le amministrazioni decidano di porre in capo al gestore non soltanto le attività di sollecito del pagamento ma anche - come spesso accade - le spese di riscossione, altera lo schema stesso del contratto di appalto. Inoltre, i costi di recupero, spesso onerosi, non vengono considerati nella valutazione di congruità delle basi d'asta.

Mentre il genuino contratto di “concessione”, a differenza dell’appalto, si basa su un piano economico-finanziario ed ha uno schema trilaterale: gestore, amministrazione, utente finale. A norma di legge il concessionario deve sopportare il rischio operativo, sia in termini di volumi di fornitura che di incasso dei corrispettivi.

La linea guida ANAC n° 9/2018 prevede che per un’efficiente esecuzione del contratto di concessione è necessaria una corretta allocazione dei rischi tra le parti. Più nello specifico, ANAC chiarisce che il contratto deve contenere apposite clausole che prevedano le cause e le modalità di revisione del piano economico-finanziario del concessionario per eventi che si verifichino in corso di esecuzione del servizio, anche al fine di evitare il rischio della interruzione/risoluzione del contratto per il venir meno dell’equilibrio contrattuale. Nella prassi, nelle gare di ristorazione collettiva, quanto precedentemente riportato non viene rispettato: non sono previsti né il piano economico-finanziario né il canone. Il prezzo del pasto viene definito dalla Stazione appaltante e il concorrente si limita a proporre il ribasso.

Da ciò deriva l’ambiguità tra concessione ed appalto: infatti la unica finalità per scegliere la forma concessoria rispetto all’appalto è di spostare le passività degli insoluti sul gestore senza tuttavia prevedere alcuna forma di riequilibrio della concessione nelle ipotesi in cui il tasso di morosità o di non iscritti al servizio cresca al punto tale da rendere non remunerativo il contratto.

Nei capitolati viene solitamente fornito un quadro delle morosità dell’anno scolastico precedente ma nessuna forma di riequilibrio della commessa è contemplata, con ciò configurando una violazione delle prescrizioni del Codice in materia di concessione e delle Linee guida ANAC che, come detto, impongono clausole di revisione delle condizioni contrattuali in caso di eventi sopraggiunti non imputabili al concessionario.

Un’ulteriore anomalia e distorsione risiede nella reale impossibilità da parte del concessionario di sospendere l’erogazione del pasto nei confronti di utenti morosi.

Un altro elemento di disequilibrio è la indisponibilità per il gestore di strumenti di esecuzioni di incasso, in caso di morosità, equipollenti a quelli disponibili per le Amministrazioni pubbliche.

## **Altre iniziative legislative nazionali diverse dal Codice sull'affidamento del servizio di ristorazione collettiva.**

### *DDL Ristorazione collettiva*

Sulla specifica tematica dell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva nella scorsa legislatura è stato incardinato al Senato della Repubblica il **disegno di legge n. 2037**, che intendeva rispondere a diverse esigenze connesse a profili differenti tra loro ma che, a vario titolo, intercettano la materia della ristorazione collettiva: 1) promuovere abitudini alimentari corrette per la prevenzione di patologie cronico-degenerative; 2) valorizzare i prodotti agricoli di qualità, anche al fine di sostenere e incentivare la crescita del mondo produttivo; 3) coniugare politiche della salute con logiche più strettamente economiche che inevitabilmente afferiscono l'ambito della ristorazione.

Tale disegno di legge si caratterizzava per i seguenti aspetti:

- **qualificazione del servizio di ristorazione scolastica come servizio pubblico essenziale** ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146, in quanto contribuisce a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, all'istruzione. Si tratta di una specificazione rilevante dal punto di vista della collocazione valoriale del servizio nell'ambito delle strutture scolastiche, ma di sicuro impatto sulla regolamentazione del servizio medesimo.
- **forte accento sulla valorizzazione qualitativa dell'offerta di ristorazione**, con l'indicazione di parametri diversi e ulteriori rispetto a quelli previsti nel Codice e nella Direttiva 2014/24/UE, come: svolgimento di investimenti annui in ricerca e sviluppo, possesso di capacità tecnologiche, etc.
- il comma 7 stabiliva che l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) predisponesse, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, **un modello di bando** (bando-tipo) per l'affidamento dei servizi di ristorazione, a conferma della necessità di fornire maggiori indicazioni alle stazioni appaltanti nella predisposizione dei bandi per l'assegnazione dei servizi di ristorazione collettiva.

*Mense biologiche*

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha adottato un **decreto contenente “Criteri e requisiti delle mense scolastiche biologiche”** il quale detta una serie di requisiti di natura qualitativa e quantitativa che occorre rispettare affinché una mensa scolastica possa dirsi biologica e detta la possibilità di inserire criteri premianti all’interno dei bandi per l’affidamento del servizio di ristorazione scolastica (*“Criteri di premialità: Al fine di ridurre lo spreco alimentare e di ridurre l'impatto ambientale, le stazioni appaltanti inseriscono nei bandi di gara, tra gli altri, i seguenti criteri di premialità, attribuendo ad essi il massimo punteggio nella valutazione qualitativa dell'offerta: impegno a recuperare i prodotti non somministrati e a destinarli ad organizzazioni non lucrative di utilità sociale che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, in linea con quanto previsto dalla legge 19 agosto 2016, n. 166; percentuale di utilizzo di alimenti biologici di cui al punto 1 del presente allegato prodotti in un'area vicina al luogo di somministrazione del servizio, al fine di ridurre l'impatto ambientale derivante dai servizi di refezione, con particolare riferimento alla riduzione delle emissioni di gas effetto serra. L'area di produzione è considerata vicina se si trova in un raggio massimo di 150 km terrestri. Per le isole la distanza è da calcolarsi in relazione alla terraferma, pertanto al netto di quella occupata dal mare”*).

## Conclusioni

In estrema sintesi, il settore della Ristorazione Collettiva avanza le seguenti considerazioni:

- è corretto l'obbligo delle gare con **aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa**, ma si rende necessario chiarire le modalità attuative nel settore ad alto valore sociale come la **Ristorazione collettiva**, per evitare gare nascoste al massimo ribasso. Si auspica la definizione di Linee guida ANAC per orientare in maniera chiara e precisa le amministrazioni nella scelta delle formule matematiche più idonee;
- prevedere la possibilità di **procedere con il subaffidamento, invece con il più oneroso subappalto, per alcuni servizi accessori** (es. la disinfestazione, il campionamento analitico, le manutenzioni sia ordinarie che straordinarie) per i quali non è previsto che il concorrente possieda specifici requisiti di qualificazione ma ne viene chiesta solamente l'esecuzione;
- escludere la richiesta di prestazioni di servizi scarsamente attinenti allo scopo primario dell'appalto**, quali importanti interventi di costruzione di infrastrutture o di manutenzione straordinaria delle stesse;
- assicurare la **definizione di base d'asta congrue** con l'offerta qualitativa che viene richiesta, soprattutto nell'ottica di valorizzazione della filiera agroalimentare;
- le stazioni appaltanti devono essere in grado di **individuare criteri di valutazione concretamente idonei ad evidenziare le caratteristiche migliorative delle offerte presentate** dai concorrenti ed a differenziare le stesse in ragione della rispondenza alle esigenze della stazione appaltante;
- chiarire i casi di divieto di avvalimento** nelle gare per il servizio di ristorazione collettiva, soprattutto in caso di appalti misti;
- prevedere il **divieto di ricorrere a forme di concessione per l'attribuzione del servizio di ristorazione**, eliminando tutte le ambiguità che possono rendere anomale le modalità dell'esecuzione dell'appalto ed evitando che gli oneri e gli obblighi connessi alla titolarità e alla riscossione del corrispettivo per la refezione scolastica vengano trasferiti in capo alla società di ristorazione.