

## **Senato della Repubblica**

Commissione  
Lavori pubblici, comunicazioni

Audizione in merito al disegno di legge  
“Delega recepimento  
direttive appalti e concessioni - AS 1678”

Roma, 3 marzo 2015

FIPE, desidera innanzitutto ringraziare codesta Onorevole Commissione parlamentare per essere stata chiamata in Audizione al fine di rappresentare il punto di vista delle imprese di pubblico esercizio che effettuano attività di somministrazione di alimenti e bevande in vista del recepimento delle tre Direttive riconducibili al c.d. “Pacchetto appalti”, rispetto alle quali esprime un giudizio tendenzialmente positivo, in quanto sostanzialmente imperniate su alcune delle linee d’intervento auspiccate, tra cui, in particolare, il perseguimento del miglior rapporto qualità-prezzo attraverso la valorizzazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure d’aggiudicazione e, soprattutto, la previsione di misure volte a garantire un maggiore accesso delle PMI agli appalti pubblici.

Le imprese di somministrazione di alimenti e bevande rappresentate dalla Federazione, circa 250.000 tra bar, ristoranti, trattorie, birrerie, self service, e simili sono al 95% imprese marginali con un numero medio di 2,1 addetti nel settore bar e di 6 addetti nel settore ristorazione.

Queste imprese raramente partecipano a gare di appalto, ma ne sono coinvolte nella qualità di erogatori di servizi sostitutivi di mensa realizzati tramite la consegna ai dipendenti di buoni pasto da utilizzare nel circuito della ristorazione.

Nella sostanza sono una sorta di “subfornitori” totali delle imprese che si aggiudicano gli appalti per i servizi sostitutivi di mensa.

Stranamente, pur espletando il servizio sostitutivo di mensa al 100%, non compaiono in alcun modo in sede di gara e, tanto meno, possono influenzarne l’esito.

Diversamente da quanto accade per l’aggiudicazione dei servizi di mensa dove le imprese di ristorazione collettiva che erogano i pasti ai pubblici dipendenti partecipano alle gare formulando offerte e decidendo, quindi, i limiti di convenienza delle stesse.

Al contrario il servizio sostitutivo di mensa erogato tramite buoni pasto si articola in maniera più complessa e si rende quindi necessaria una breve premessa sul sistema dei buoni pasto ed in particolare sul funzionamento delle gare pubbliche indette da Consip.

## **IL SISTEMA DEI BUONI PASTO E LE GARE CONSIP**

È fatto notorio che, nel settore della ristorazione, i c.d. “buoni pasto” abbiano assunto un notevole ruolo. Le più recenti stime parlano di un’emissione di 2,7 miliardi di Euro. Si tratta di documenti di valore predeterminato che legittimano il possessore a ottenere, senza spendita di denaro, la somministrazione di prodotti di gastronomia (alimenti e bevande) presso gli esercizi appositamente convenzionati.

Questo strumento è impiegato specialmente nell'ambito del trattamento economico dei lavoratori dipendenti; alle spalle vi è un complesso sistema negoziale nel quale le c.d. società emettitrici – operatori che appunto si occupano di “emettere” i buoni pasto – da un lato, stipulano con soggetti pubblici o privati (i c.d. committenti) un contratto-base per la fornitura dei buoni pasto, che il committente distribuirà tra i propri dipendenti; dall'altro lato, stipulano una serie di contratti c.d. “di convenzionamento” con esercizi commerciali che somministrano alimenti e bevande, che prevedono uno sconto predeterminato sul valore dei servizi e dei prodotti acquistati attraverso il buono pasto.

I buoni pasto che l'esercente convenzionato incassa come corrispettivo per l'acquisto di alimenti e bevande vengono ritrasmessi, insieme a una fattura per il pagamento, alle società emettitrici; queste ultime procedono poi a rimborsare all'esercente il controvalore dei titoli al netto della percentuale di sconto pattuita nel contratto di convenzionamento.

Di questo sistema si valgono non solo datori di lavoro privati ma anche Pubbliche Amministrazioni, come alternativa al servizio di mensa (in questo senso l'art. 285 del D.P.R. 207/2010 parla di “servizio sostitutivo di mensa”). In particolare la P.A. - per il tramite di Consip S.p.A. – acquista circa 1/3 del totale dei buoni pasto emessi. L'unica particolarità è che l'acquisto di buoni pasto da distribuire ai dipendenti da parte delle Amministrazioni deve naturalmente passare attraverso un'apposita procedura ad evidenza pubblica per la selezione della società “emettitrice”.

In tali procedure, il criterio di aggiudicazione prevalente è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa e i parametri più importanti per l'assegnazione del punteggio sono essenzialmente due: 1) misura dello sconto offerto dalla emettitrice all'Amministrazione sul valore facciale dei buoni (es.: la società chiede all'Amministrazione il pagamento di 80, pur essendo il valore facciale del buono pari a 100); 2) misura della commissione richiesta agli esercenti per il convenzionamento (per proseguire nell'esempio, l'esercente convenzionato accetta che per il buono, di valore facciale pari a 100, gli venga pagato dalla società un minor valore pari a 98: la differenza è la richiesta commissione). I punteggi assegnati ai parametri sono inversamente proporzionali: lo sconto alla PA ottiene più punti quanto più alto in percentuale, la commissione agli esercenti viceversa quanto più bassa la percentuale.

In particolare, quest'ultimo parametro (lo sconto agli esercenti) ha assunto negli ultimi anni sempre un maggior peso, fino ad arrivare – nelle gare Consip – ad ottenere ben 36 punti su un totale di 100.

E' così accaduto che le società emettitrici, per aggiudicarsi gli appalti Consip, hanno iniziato ad offrire sconti sempre più alti alle Amministrazioni e a richiedere commissioni sempre minori agli esercenti convenzionati; la conseguenza è stata dapprima una sensibile riduzione dei margini di profitto, poi trasformatasi in vere e proprie perdite per le società emettitrici.

Queste, per rimediare tale situazione, hanno iniziato ad offrire alla rete degli esercizi convenzionati servizi ulteriori, detti appunto “aggiuntivi”, della natura più varia (ad es. interventi di manutenzione, servizi legali, servizi di pubblicità, servizi assicurativi, anticipi su fatture, ecc.); la

forma del corrispettivo per tali servizi può consistere nell'applicazione di una commissione percentuale sul buono, nella corresponsione di un canone mensile o annuo o in un versamento *tantum*, ecc.

In aggiunta si registrano spesso comportamenti scorretti da parte degli emittitori come i ritardi nei pagamenti, l'emissione di note di addebito per presunti errori di fatturazione, il rifiuto di buoni scaduti, che vengono trattenuti e non restituiti, impedendo la rivalsa, l'introduzione di diritti d'istruttoria o di convenzionamento, etc.

Allo stato attuale, dunque, vi sono società emittitrici che subirebbero perdite nell'esecuzione dei contratti pubblici aggiudicati, se non potessero fare affidamento sui corrispettivi ricavati dalla vendita alla rete degli esercenti convenzionati dei servizi aggiuntivi.

È proprio a causa di questo recente fenomeno che il sistema ha iniziato a mostrare criticità. Infatti, il sistema dei buoni pasto nelle PPAA, disciplinato nelle gare Consip, è attualmente distorto dalla sostanziale libertà delle società emittitrici di imporre i prezzi dei servizi aggiuntivi alla rete, di fatto scaricando sugli esercenti il costo dei fortissimi sconti offerti all'Amministrazione.

La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto tale voce di ricavo compatibile con il sistema dei buoni pasto, consentendo così alle società emittitrici di fare ricorso a tale strumento a due condizioni: che i servizi offerti siano effettivamente "aggiuntivi", vale a dire accessori e pertinenti rispetto alla prestazione principale; che siano sempre previsti come facoltativi e mai imposti dalle società emittitrici agli esercenti.

Anche l'ANAC è più volte intervenuta sul tema dei servizi aggiuntivi offerti dalle società emittitrici e sulle problematiche conseguenze dell'ammissibilità di tale prassi come giustificativo della sostenibilità delle offerte economiche nelle gare pubbliche<sup>1</sup> e, pur riconoscendo ampiamente l'esistenza del problema, ha finito con il suggerire alle stazioni appaltanti di prevedere una puntuale disciplina dei servizi aggiuntivi all'interno della *lex specialis* di gara<sup>2</sup>.

In sostanza, sia la giurisprudenza amministrativa, sia l'Autorità di vigilanza, hanno avallato la pratica dei servizi aggiuntivi, ma non senza una disciplina puntuale in sede di gara.

L'impostazione è stata da ultimo ribadita dal Consiglio di Stato nella sentenza 11/11/2014, n. 5519, resa in un giudizio al quale ha partecipato anche la Federazione in qualità di interveniente.

In quell'occasione il giudice amministrativo ha anche dato atto dell'esistenza di un problema riconoscendo che nella pratica possono verificarsi "distorsioni" e "abusi" che "devono essere debitamente denunciati e sanzionati". Nella sostanza però da un lato ha sollecitato interventi presso altre autorità per arginare tali fenomeni, dall'altro ha lasciato irrisolta la questione della ragionevolezza delle previsioni relative ai servizi aggiuntivi contenute nella legge di gara, sollevata in quella sede da FIPE in qualità di interveniente.

In realtà FIPE molto si è spesa per ottenere tutela per i propri associati, sollecitando a più riprese e in tutte le sedi opportune un intervento che permetta finalmente di superare le criticità del

---

<sup>1</sup> Si cfr. in particolare la segnalazione a Governo e Parlamento del 10 novembre 2011 sulla "normativa che regola l'affidamento del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto".

<sup>2</sup> Sul punto ANAC, Determinazione n. 5 del 20 ottobre 2011.

sistema dei buoni pasto delle Pubbliche Amministrazioni lesive della posizione dei propri associati, ma senza successo.

E infatti, già nel febbraio e nel luglio 2011, nell'ambito della consultazione online indetta dall'ANAC al fine di elaborare un atto a carattere generale sui servizi sostitutivi di mensa mediante buoni pasto, FIPE trasmetteva due documenti nei quali evidenziava le criticità del sistema e i possibili rimedi.

Successivamente, nell'ottobre 2011 la Federazione presentava all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato una formale segnalazione per denunciare la grave distorsione della concorrenza nel mercato dei buoni pasto delle Pubbliche Amministrazioni determinata dalla condotta di talune società aggiudicatarie dei servizi sostitutivi di mensa, le quali di fatto imponevano l'accettazione dei servizi aggiuntivi agli esercenti come condicio sine qua non per la stipula del contratto di convenzione e dunque per l'ingresso nel sistema dei buoni pasto.

Inoltre, presentava un memorandum con il quale sollecitava l'AGCM ad esercitare il potere di segnalazione nei confronti del Governo, del Parlamento e di Consip ex art. 21 l. 287/1990, affinché intervenissero per eliminare le palesi distorsioni della concorrenza determinate dai criteri di valutazione dei servizi aggiuntivi previsti dagli atti delle procedure bandite da Consip.

Successivamente, con istanza formale del 13 febbraio 2014, denunciava a Consip la condotta di una società aggiudicataria del servizio che, nell'ambito della c.d. procedura "Consip 6", aveva imposto agli esercenti l'adesione a un servizio aggiuntivo, chiedendo alla stazione appaltante di intervenire per condurre i dovuti accertamenti e adottare i provvedimenti opportuni nei confronti dell'aggiudicataria.

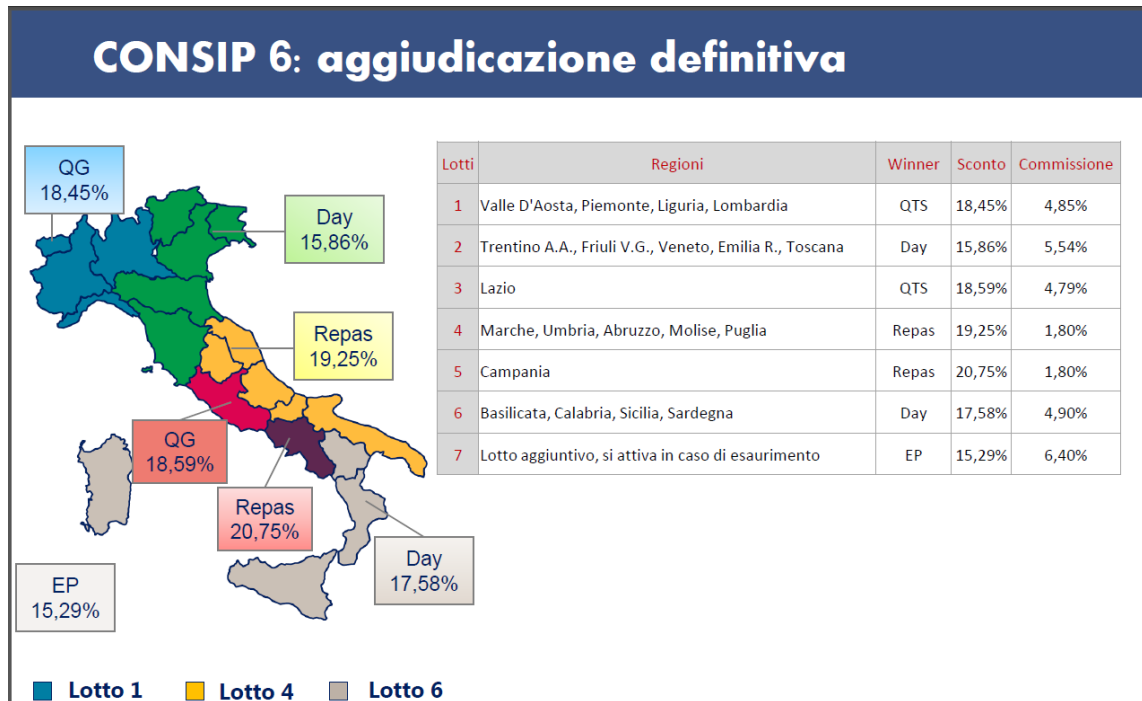
Parallelamente e per le medesime condotte, il 10/2/2014 FIPE denunciava all'AGCM la violazione dei principi e delle norme in materia di concorrenza determinata dalle pratiche commerciali scorrette poste in essere dall'aggiudicataria.

Nessuna di queste iniziative tuttavia ha consentito una efficace protezione della categoria degli esercenti. Pur riconoscendosi unanimemente la necessità che i servizi aggiuntivi siano accessori e facoltativi, e trovino una regolazione nella gara, infatti, l'imposizione di servizi aggiuntivi è stata sino ad oggi considerata come un episodio confinato a possibili 'distorsioni' della fase esecutiva del contratto (cfr. sent. Cons. di Stato n. 5519/2014 cit). Così però non è quantomeno per due ordini di ragioni.

Innanzitutto, in quanto l'imposizione di tali servizi è diventata ormai un fatto sistematico: non si tratta di singoli episodi, ma di una pratica che sta diventando generalizzata, perché elemento indispensabile alla sostenibilità dell'offerta per alcuni operatori del settore dei buoni pasto.

In secondo luogo perché, proprio per tale ragione, essa determina una distorsione anche nella fase a monte della contrattazione, inserendosi come un elemento estraneo alla valutazione di gara buoni pasto, ma in realtà determinante ai fini della aggiudicazione. Si consideri che nell'ultima gara Consip i ricavi tratti dai servizi aggiuntivi, per alcuni operatori, hanno superato quelli connessi al servizio principale. Ne deriva che il servizio aggiuntivo perde i suoi due requisiti essenziali: della facoltatività e della accessorietà.

La seguente tabella, che riporta le aggiudicazioni della gara Consip 6 evidenzia il gap realizzatosi tra sconti e commissioni richiesti agli esercenti e dimostra la assoluta necessità per gli aggiudicatari di imporre i servizi aggiuntivi allo scopo di non gestire in perdita.



Questa distorsione è riscontrabile anche nel bando Consip in corso (numero 7) ed impugnato da FIPE, che appare viziato perché, nel non sottoporre ad alcuna valutazione i prezzi dei servizi aggiuntivi imposti dalle società emittitrici alla propria rete ne consente un uso arbitrario e distorto.

Di fatto il sistema in atto impone a chi si aggiudica l'appalto di scaricare - tramite i servizi aggiuntivi, facoltativi in teoria, ma obbligatori in pratica - sugli esercizi che erogano il servizio gli sconti concessi per aggiudicarsi l'appalto.

E' allora a maggior ragione vero che il ruolo centrale assunto dai servizi aggiuntivi nell'economica complessiva del sistema (al punto da rappresentare la fonte prima di redditività della commessa) ne impone una valutazione in sede di gara più pregnante non solo con riferimento alle modalità di erogazione del servizio ma anche - e soprattutto - quanto ai prezzi praticati (e spesso imposti) alla rete. La stessa ANAC nella determina n. 5/2011, ha evidenziato a più riprese l'esigenza di disciplinare in sede di gara i servizi aggiuntivi al fine di garantire che restino meramente accessori rispetto al servizio principale e non ad esso sovrapponibili.

Il mancato rispetto di tali previsioni produce per gli esercenti effetti devastanti.

Come detto, gli associati FIPE sono pubblici esercizi (bar, pizzerie, ristoranti, etc...), allocati nei pressi di sedi della Pubblica Amministrazione che, per poter lavorare con i dipendenti pubblici, fruitori del servizio sostitutivo di mensa e loro principali clienti, debbono accettare i buoni pasto emessi dalle società aggiudicatrici delle gare, con le quali stipulano gli accordi di "convenzionamento". Le società che emettono buoni pasto, di fatto, data la situazione, detengono un elevato potere nei confronti degli esercizi convenzionati, di cui divengono di norma i primi partner commerciali e rispetto ai quali pongono in essere vere e proprie pratiche di tying contrattuale.

E così succede che gli esercizi pubblici, quasi tutti di minuscole dimensioni, sono costretti, per accedere al convenzionamento con le emittitrici, ad accettare la fornitura di una serie di servizi aggiuntivi, venduti a un prezzo, totalmente svincolato dall'effettivo valore della prestazione offerta. Ne consegue che gli esercenti, che mai accetterebbero di fruire tali servizi in un diverso contesto, debbono (per sopravvivere) accettare condizioni antieconomiche, che spesso li costringono a trasferire sugli utenti finali (alias sui pubblici dipendenti) il prezzo loro imposto dalle emittenti i buoni pasto per l'acquisto di detti servizi.

L'accettazione delle condizioni economiche dei servizi aggiuntivi e il trasferimento del loro onere – spesso – sugli utenti finali non è, dunque, una libera scelta, ma una necessità concreta per evitare di lavorare in perdita: e non sempre gli esercenti riescono a trasferire sui pubblici impiegati il prezzo dei servizi aggiuntivi e sono così posti fuori mercato.

Nella prassi accade che alcune società emittitrici al momento del convenzionamento proponano agli esercenti la sottoscrizione del contratto di adesione al servizio principale (buono pasto), solo se venga contestualmente sottoscritto quello relativo ai servizi aggiuntivi. In caso di risposta negativa, viene negato il convenzionamento.

Si badi che il costo dei servizi aggiuntivi può arrivare a commissioni del 15% del valore del buono.

Altre società, invece, procedono regolarmente all'attività di convenzionamento, salvo poi comunicare agli esercenti che l'accettazione dei buoni pasto sarà limitata "ai soli esercizi dotati di sistema di smaterializzazione Passpartu" che costituisce il classico servizio aggiuntivo fornito da una delle società emittitrici. Dunque niente servizio aggiuntivo, niente accettazione dei buoni pasto.

E' chiaro che gli esercenti – soprattutto i migliaia che sono presso le sedi delle PPAA -, pur di lavorare, accettano di sottoscrivere entrambi i contratti scontando una commissione effettiva sui buoni pasto, ben diversa da quella offerta in gara. Infatti, resta a carico degli esercenti, sia la commissione loro chiesta dalle emittenti in sede di gara, sia il prezzo pagato per i servizi aggiuntivi imposti dalle società: e, dunque, l'esercente, da un lato si vede gratificato d'una commissione bassa richiesta dalle società in gara, ma dall'altro è costretto a pagare un vero e proprio balzello per i cd servizi aggiuntivi, non giustificato dall'effettivo costo di essi.

Le due commissioni, del tutto distinte e niente affatto assimilabili, sono cumulate e provocano un effetto a cascata, poiché, come detto, gli esercenti provano (ma non sempre riescono) a trasferire sui dipendenti l'enorme costo sostenuto per accettare i buoni e rispetto e al quale non possono sottrarsi.

## **OSSERVAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE**

Passando ora al merito dell'audizione, giova innanzitutto evidenziare che il sistema dei buoni pasto è attualmente disciplinato, seppure in parte in modo improprio (in quanto una parte della disciplina riguarda il settore in generale e non solo la parte appaltata da parte dei committenti pubblici), dall'articolo 285 del Regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici.

Al riguardo, si rappresenta il timore che una interpretazione restrittiva dei principi di delega contenuti nel disegno di legge delega di cui è iniziata la discussione in commissione ottava al Senato, possa far venire meno una specifica disciplina del settore, con il conseguente ricorso a disposizioni normative adatte per gli appalti di opere e non anche per gli appalti di servizi, in particolare per quelli relativi ai buoni pasto, in considerazione delle peculiarità di tali servizi, nonché producendo il rischio di un vero vuoto normativo per tutta quella parte della disciplina che non è riferita esclusivamente al campo degli appalti e degli appalti pubblici.

Sebbene infatti l'attuale disciplina appaia lacunosa e funzionale allo sviluppo di fenomeni patologici, FIPE ritiene indispensabile che anche il nuovo corpus normativo contenga una disciplina ad hoc per i servizi sostitutivi di mensa, auspicando altresì una migliore regolamentazione che possa in qualche misura arginare i descritti fenomeni distorsivi delle gare che, già da qualche anno, colpiscono gli appalti pubblici nel settore e che appaiono in continua crescita: un esempio in tal senso è costituito dai numerosi contratti che vengono aggiudicati in evidente perdita alle società che maggiormente sono protagoniste di ribassi economici insostenibili e che recuperano la redditività a carico degli esercenti convenzionati con varie modalità, la principale delle quali è quella dei cosiddetti servizi aggiuntivi.

Questi ultimi, diffusi nella prassi contrattuale del settore, comportano infatti effetti distorsivi delle dinamiche di filiera e risultano estranei alla ratio stessa dell'istituto, al punto che l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi, forniture, aveva ben individuato la degenerazione patologica del fenomeno e dettato orientamenti con la Determinazione n. 5 del 20 ottobre 2011 che, tuttavia, non si sono rivelati assolutamente adeguati a risolvere il problema.

Lo svilupparsi di tali prassi ha consentito rilevanti risparmi alla committenza pubblica e privata al prezzo, tuttavia, di evidenti penalizzazioni a carico degli esercenti e degli stessi consumatori.



FIPE, inoltre, già in occasione della richiamata audizione presso l'ANAC del 9 febbraio 2011, aveva lamentato la mancata riproposizione, nell'ambito dei criteri di valutazione delle offerte, di una previsione (già contenuta nell'articolo 7, comma 2, del D.P.C.M. 18 novembre 2005) in base alla quale il valore assunto a base d'asta per le gare non possa essere inferiore al valore facciale del buono pasto. Una simile previsione, infatti, costituiva un argine alla tendenza a scaricare sugli esercenti il ribasso sul valore nominale del buono pasto che le società emittenti praticano alle PPAA al fine di potersi aggiudicare la gara che sarebbe opportuno riproporre in occasione del recepimento delle nuove direttive.

Altro fenomeno distorsivo riscontrato dalla medesima Autorità a seguito delle indagini effettuate è quello riconducibile alla prassi di numerose società emittenti di fornire dichiarazioni non veritiere, in sede di partecipazione alla procedura di gara, relativamente al numero di esercizi convenzionati o di futuro convenzionamento, in particolare, ma non solo, in quei casi in cui tale numero ha in concreto un peso determinante ai fini dell'aggiudicazione ed è, pertanto, in grado di falsare pesantemente il corretto confronto tra le offerte tecniche presentate.

Al fine di contrastare efficacemente tali fenomeni, appare evidente la rilevanza delle disposizioni inerenti la individuazione delle offerte anormalmente basse, per la cui disciplina risulta necessaria, nella trasposizione della nuova legislazione europea (art. 69, Direttiva settori ordinari), una più rigorosa regolamentazione, anche con riferimento al controllo della corrispondenza tra quanto contenuto in offerta, quanto giustificato in fase di verifica dell'anomalia e quanto realizzato nella fase di esecuzione.

In relazione a tali fattispecie, inoltre, la questione degli strumenti di verifica a disposizione della stazione appaltante si lega a quella, più generale, relativa al sistema dei controlli la cui problematica resta aperta, in particolare, rispetto ai soggetti che sono tenuti ad effettuarli, che devono necessariamente possedere caratteristiche di autonomia e terzietà tali da consentire agli stessi di svolgere nel modo più appropriato possibile tale funzione. Occorre pertanto, nella trasposizione della normativa europea (art. 70, Direttiva settori ordinari), prevedere controlli penetranti, e non meramente documentali, nella fase di esecuzione, ancor più in considerazione del maggior ricorso alle centrali di acquisto, che sono tuttavia più lontane dalla fase di esecuzione, e di quanto in essa avviene, rispetto alle committenze reali.

Alcune osservazioni generali sono doverose anche in relazione al criterio di aggiudicazione dell'offerta. FIPE confida che, facendo seguito ad una consolidata giurisprudenza nonché ai ripetuti pronunciamenti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, il ricorso alla procedura di aggiudicazione secondo il criterio del prezzo più basso venga consentito solo nei casi in cui le amministrazioni aggiudicatrici, con l'atto di indizione della gara, motivino espressamente (ed adeguatamente) che il bene, il servizio o l'opera richiesto in ragione delle proprie intrinseche caratteristiche è talmente determinato e specificato da non essere suscettibile di alcuna possibile valutazione di tipo qualitativo.

Tanto premesso, FIPE ritiene tuttavia preferibile, anche in questi casi, il ricorso ad un criterio che, al fine di conseguire il miglior rapporto qualità prezzo, esprimendo con chiarezza da parte delle committenze gli obiettivi e gli standard di servizio che intendono conseguire, lasci libere le imprese, attraverso il progetto tecnico-organizzativo formulato all'interno dell'offerta, di esprimere le proprie capacità e know-how, spesso maggiori anche di quelle possedute dalle amministrazioni committenti.

Si auspica in ogni caso che la gara al solo prezzo o costo venga esclusa, in relazione alla facoltà conferita agli Stati dalla Direttiva (art. 67, comma 2, ultimo capoverso, nella direttiva settori ordinari) per i settori labour intensive e per quelli nei quali, pur non essendo essi labour intensive, il contratto sottoscritto tra le due parti (Pubblica Amministrazione e Impresa) incide in modo sensibile su stakeholder terzi, come nel caso della ristorazione collettiva (incidendo sugli utenti terzi del servizio) e nel settore dei buoni pasto (incidendo sui pubblici esercenti e sui consumatori finali). Inoltre, vanno considerate anche ragioni di politica economica, essendo le modalità di acquisto delle PP.AA. – data la dimensione degli appalti di servizi – il principale strumento di politica industriale a disposizione del ns Paese.

Al contempo, sarebbe altresì auspicabile una previsione che specifichi che la ponderazione tra gli elementi di tipo qualitativo e quelli di tipo quantitativo, tra cui il prezzo, debba essere tale da non pregiudicare o eludere, in via diretta o indiretta, il criterio dell'aggiudicazione a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Inoltre, riguardo all'obiezione - spesso sollevata in relazione a tale modalità - secondo cui il criterio di aggiudicazione in base all'offerta economicamente più vantaggiosa si presterebbe maggiormente a casi di corruzione e favorirebbe i cartelli tra le imprese, FIPE ritiene che tali ragioni non debbano essere ostative, trattandosi di patologie che vanno perseguite dalla magistratura, e che comunque si possano approfondire ed utilizzare le indicazioni date dall'Agcm con il Vademecum per le stazioni appaltanti. Il vademecum individua soprattutto dei comportamenti che possono essere indicativi dell'esistenza di possibili cartelli tra imprese; in proposito si potrebbe prevedere l'obbligo per le stazioni appaltanti di produrre una ricognizione, rispetto alle gare bandite, dell'esistenza di tali segni, e, nel caso se ne riscontri l'esistenza, l'obbligo di segnalazione all'Agcm.

## **CONCLUSIONI**

Tanto premesso, FIPE auspica che, nell'ambito del recepimento delle direttive appalti e concessioni:

- 1) sia salvaguardata, e possibilmente migliorata, la regolamentazione dei servizi sostitutivi di mensa attualmente prevista dall'art. 285 del regolamento attuativo del codice dei contratti pubblici;
- 2) venga adottata una regolamentazione specifica per i servizi c.d. aggiuntivi;
- 3) sia resa maggiormente efficace la verifica di congruità;
- 4) siano resi più effettivi i controlli in fase di esecuzione.