



**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**COMMISSIONE XI – LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**

**AUDIZIONE**

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

**(A.S. 920)**

**Roma, 26 novembre 2018**

Desidero in primo luogo ringraziare La Presidente Catalfo e la Commissione per avere richiesto 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.S. 920). 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, al fine di garantire ai dipendenti pubblici l’acquisto di buoni pasto sostitutivi di quelli 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 microimprese, piccole e medie realtà imprenditoriali rappresentate anche 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 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.

## **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.

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 emittitrici, *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 lo scioglimento 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 (composto da microimprese, piccole e medie imprese) 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'emittitore 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 emittitrici 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 il rimborso del 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 microimprese, piccole e medie imprese ex art. 3 D.Lgs. n. 50/2016, 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 dalle 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 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 micro, piccole e medie



realità imprenditoriali 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 imprese di cui all'art. 3 D.Lgs. n. 50/2016 che, in esecuzione del contratto di convenzionamento, abbiano fornito il servizio sostitutivo di mensa a partire dall'aprile 2018.