

# **Senato della Repubblica**

Commissione  
Lavori pubblici, comunicazioni

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

Documento depositato da Anseb  
([www.ansseb.it](http://www.ansseb.it))

Roma, 3 marzo 2015

Anseb, aderente a Fipe (Confcommercio) ringrazia per prima cosa sentitamente il Presidente ed i membri della commissione per aver concesso l'audizione richiesta. Peraltro, sui temi che sottoporremo in questa occasione terremo il prossimo 24 marzo, ore 15,00-18,00, qui in Senato, Palazzo Giustiniani/sala Zuccari, insieme a molte altre organizzazioni datoriali, sindacali e dei consumatori, un convegno a cui hanno già confermato la presenza il Vice Ministro Riccardo Nencini ed il senatore Stefatore Esposito, ma a cui invitiamo con questa occasione tutti i membri di questa commissione, augurandoci che vorranno essere presenti ed intervenire. Alleghiamo alla presente il programma del convegno.

Anseb è aderente a Fipe/Confcommercio e associa società emettitrici di buoni pasto che rappresentano complessivamente oltre il 70% della dimensione del mercato. Ritiene dunque di poter offrire un buon supporto informativo per gli approfondimenti che Governo e Parlamento vorranno fare e resta dunque a disposizione per offrire ogni supporto lungo tutto il percorso di recepimento delle nuove Direttive in materia di appalti e concessioni

**Il settore dei buoni pasto è, riteniamo, di significativo rilievo economico e sociale** e ha dimostrato effetti di grande positività sulla produttività e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>1</sup>; si stima<sup>2</sup> che in Italia:

- siano **2,5 milioni i lavoratori** che oggi usufruiscono dei buoni pasto; si tratta di circa 1,6 ml di lavoratori nel settore privato e oltre 900mila nel settore pubblico, pari al 40% dei lavoratori che pranzano fuori casa per lavoro
- sia di **oltre 500 ml il totale delle transazioni annue.**
  - **I buoni pasto vengono acquistati da oltre 80mila aziende e pubbliche amministrazioni**, e vengono utilizzati presso una rete di circa **120mila esercizi convenzionati.**
  - **Il giro d'affari annuale diretto è di circa 2,7 mld di euro.**<sup>3</sup>

Il sistema è nato, e tuttora giustamente si configura, come servizio sostitutivo della mensa aziendale, per rendere la pausa pranzo flessibile e con una maggior libertà di scelta e sollevare i lavoratori dal costo dell'alimentazione in

---

<sup>1</sup> Si veda a tal proposito "Food at Work", Organizzazione Internazionale del Lavoro, Ginevra, 2009 reperibile al sito [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09\\_145\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_145_engl.pdf)

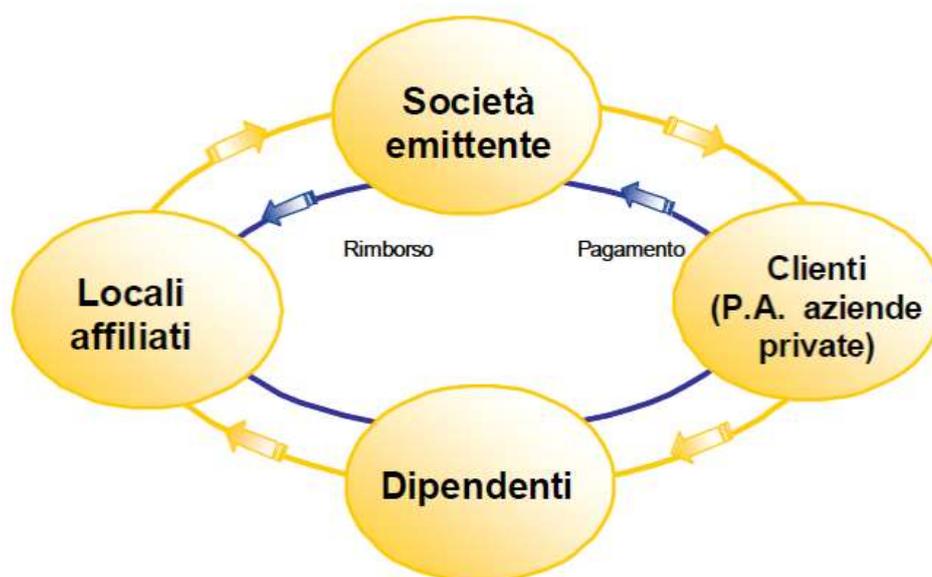
<sup>2</sup> Elaborazione Anseb su dati Databank 2014, "validati" dal Prof. Carlo Alberto Carnevale-Maffè, Università Bocconi, al Convegno 10 settembre 2014 "Aumentare i buoni pasto per aumentare i consumi" (testo integrale della relazione e dell'intero convegno su [www.anseb.it](http://www.anseb.it))

<sup>3</sup> Importo su cui convergono la maggior parte delle fonti, ma presumibilmente sottostimato in quanto in genere tale valore scaturisce dal valore scontato a seguito dei ribassi offerti ai committenti, mentre invece al consumatore finale per legge viene erogato l'intero valore facciale, così come in termini di incassi dei punti vendita. E' quindi presumibile che il valore reale superi i 3 miliardi di Euro.

orario di lavoro. Nel corso degli anni peraltro, in considerazione della sua importanza, è stato sempre più visto non come semplice strumento di soddisfazione di un bisogno materiale ma come un vero e proprio strumento di politica economica e sociale, in quanto orientato al benessere e alla sicurezza del lavoratore, oltre che a migliorarne la produttività. Varie parti delle Direttive, in particolare nei Considerando, evidenziano la importanza degli aspetti sociali e di come gli Stati possano tenerne conto nelle scelte di loro trasposizione. Si allega alla presente nota uno stralcio di tali parti delle Direttive, che riteniamo incidano sulle disposizioni e a sostegno delle considerazioni da noi presentate.

Riteniamo in premessa utile ricordare anche l'assetto del settore, che ha alcune peculiarità. I protagonisti dell'utilizzo di questo servizio sono i lavoratori beneficiari, i datori di lavoro, le aziende emittitrici e gli esercizi affiliati (per esempio: bar, tavole calde/fredde, ristoranti, self-service, pizzerie, gastronomie, etc.).

*Schema del ciclo di vita dei buoni pasto*



**Datore di lavoro:** mediante il buono pasto può corrispondere positivamente nelle trattative contrattuali (di 1° o 2° livello) , senza costi ed oneri aggiuntivi, alle attese dei lavoratori di vedersi riconosciuto il diritto alla "pausa pranzo".

**Lavoratore:** riceve i buoni secondo quanto definito nel contratto e li utilizzerà presso gli esercizi commerciali convenzionati al fine di consumare il pasto.

**Affiliato:** presenta i buoni al rimborso rigorosamente alla società emittitrice emettendo fattura riepilogativa, che registrerà nella propria contabilità.

Attraverso il meccanismo di funzionamento del sistema dei buoni pasto, il lavoratore è legittimato a utilizzare il proprio buono pasto giornaliero presso appositi esercizi affiliati dall'emettitore, le cui caratteristiche sono

espressamente disciplinate dalla normativa vigente (art. 285 del DPR 207/2010).

Quanto sopra premesso, **quattro sono i principali obiettivi, ed il primo è quello a sua volta più rilevante, che Anseb si pone lungo tutto il percorso di recepimento delle Direttive Comunitarie** ed è dunque in relazione a questi che guarda ai principi di delega contenuti nel ddl approvato dal Governo ed ora all'esame del Parlamento (ma si espongono anche questioni non strettamente inerenti la legge delega, nella fiducia che la commissione mostri un interesse più di dettaglio verso la materia, nonché in considerazione che il testo di recepimento varato dal Governo sarà sottoposto al parere parlamentare prima della definitiva approvazione):

- 1) **Salvaguardare e migliorare la normativa specifica dei servizi sostitutivi di mensa attualmente prevista dall'art. 285 del regolamento attuativo del codice dei contratti pubblici e precedentemente alla sua entrata in vigore nel DPCM 18.11.2005.** Riteniamo che proprio la già citata decisione della legge di Stabilità per il 2015 di portare da 5,29 a 7 Euro il sostegno fiscale esclusivamente per il buono pasto in forma elettronica porterà in tempi rapidi il sistema dei buoni pasto da un assetto fondato sul cartaceo ad uno fondato sull'elettronico, con indubbi effetti positivi su modernizzazione del sistema, semplificazione, trasparenza, accessibilità, abbattimento di costi organizzativi ed amministrativi. **Questa fase di trasformazione del mercato dal cartaceo all'elettronico rafforza ulteriormente la necessità di una disciplina specifica del settore;** ne abbiamo tenuto conto indicando, nel testo redatto allegato al presente documento, alcune prime misure di ammodernamento delle disposizioni contenute nell'art. 285.
- 2) In perfetta continuità con quanto oggi previsto, **vietare, ai sensi dell'art. 67, secondo comma, ultimo capoverso della Direttiva 24/2014, settori ordinari (e art. 82, secondo comma, ultimo capoverso della Direttiva 25/2014, settori speciali) l'uso del solo criterio del prezzo o del costo per aggiudicare le gare dei buoni pasto, regolamentando in modo efficace anche i cosiddetti servizi aggiuntivi** ("varianti" dal punto di vista della disciplina delle Direttive);
- 3) **Rendere maggiormente efficace la verifica di congruità delle offerte sospettate di anomalia** (cioè con ricavi al di sotto dei costi);
- 4) **Rendere più effettivi e seri i controlli in fase di esecuzione/erogazione del servizio.**

Quanto a questi quattro principali obiettivi, se ne indicano le ragioni, riprendendo più avanti per i primi due di essi più estesamente gli argomenti esposti:

- Quanto al primo obiettivo, che, si ribadisce essere quello di maggiore importanza, si teme da parte nostra che i principi di delega espressi all'art. 1 lettere a e b possano portare alla non possibilità di riproposizione della disciplina specifica inerente il settore dei buoni pasto. **Una disciplina specifica del settore è a nostro convinto avviso necessaria perché essa non riguarda solo gli appalti pubblici, e non solo la materia degli appalti** (come si evince facilmente dalla lettura del testo dell'art. 285 del Regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici); non a caso, tale disciplina specifica esiste fin dal 2006 seppure in forme diverse e con contenuti che hanno subito modifiche nel tempo (e che noi stessi proponiamo di ulteriormente modificare in senso migliorativo);
- Quanto al secondo obiettivo, **la disciplina attuale (contenuta come detto nell'art. 285 del regolamento attuativo del codice dei contratti) stabilisce che le gare vadano espletare di preferenza con il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa (prezzo/qualità)**, preferenza legislativa mai messa in discussione da alcuno fino ad oggi, per cui **ci pare coerente che si utilizzi la facoltà statuita, già citata, dall'art. 67, secondo capoverso, ultimo comma, della direttiva 24/2014**, settori ordinari (e dall'art. 82, secondo capoverso, ultimo comma, della direttiva 25/2014, settori speciali).
- Quanto al terzo obiettivo, quello della **maggior serietà delle verifiche di congruità delle offerte sospettate di anomalia**, riteniamo di poter dire oggettivamente che è opinione diffusa che la tendenza, ad effettuare verifiche del tutto prevalentemente formalistiche, determinatasi negli appalti di servizi, produca una non corretta selezione concorrenziale. Questo è spesso il caso anche degli appalti riguardanti i buoni pasto
- Quanto al quarto obiettivo, quello della **maggior serietà dei controlli in fase di esecuzione**, riteniamo anche in questo caso di poter dire oggettivamente che è opinione diffusa che spesso i controlli non ci sono o sono carenti, anche nel caso degli appalti di buoni pasto. Occorre invece che i controlli vi siano, che non siano meramente documentali, ancor più in considerazione del maggior ricorso a centrali di acquisto, ad appalti indetti per aree vaste, il che produce una maggiore lontananza, e conseguentemente una minore conoscenza di quanto accade nella fase di erogazione del servizio, tra il soggetto che aggiudica e il soggetto che riceve il servizio (si veda il Considerando 69, con riferimento alla Direttiva 24/2014).

**Accanto ai quattro principali obiettivi più sopra indicati riteniamo di doverne segnalare almeno altri due che riteniamo anch'essi di interesse generale:**

- 5) riteniamo fondamentale che le imprese migliori e corrette riescano davvero a prevalere nelle procedure concorsuali in misura maggiore di quanto avviene oggi; rispetto a tale obiettivo, se condiviso, riteniamo che il principio di delega di cui all'articolo 1 lettera i) del ddl delega abbia, così come è stato formulato, un impatto molto modesto e che inoltre sia limitativo misurare la reputazione di una impresa esclusivamente in relazione al rispetto dei tempi e dei costi di esecuzione contrattualmente previsti;
- 6) riteniamo altresì importante che l'attenzione non sia concentrata solo sulla fase di aggiudicazione, talvolta troppo ossessivamente, ma anche sulla fase post aggiudicazione, cioè in quella di esecuzione, di erogazione del servizio; conseguentemente, rispetto al principio di delega di cui alla lettera O, riteniamo che sia di interesse generale che il coinvolgimento degli stakeholders riguardi anche la fase di esecuzione, poiché è in essa che sono, o restano, in gioco interessi che incidono sui diversi portatori di interesse

**Esponendo più estensivamente le ragioni per i primi due dei principali quattro obiettivi** che precedentemente abbiamo richiamato:

## **1) BUONI PASTO**

Come si diceva più sopra, data la dimensione e le peculiarità del settore e la sua rilevanza sociale ed economica, il legislatore ha deciso da tempo che fosse necessaria una specifica disciplina, non limitata agli aspetti legati agli appalti pubblici.

Precedentemente all'attuale Regolamento attuativo del Codice dei Contratti Pubblici (e dunque fino all'ottobre 2010, quando il Regolamento fu adottato e l'art. 285 ha preso il luogo della precedente normativa) il settore dei buoni pasto era regolato da un apposito Dpcm adottato il 18 novembre 2005 (si riporta in allegato), il quale era stato emanato sulla base dell'indirizzo contenuto nel decreto legge del 2005<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> DECRETO-LEGGE 30 giugno 2005, n. 115

Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione. (GU n.151 del 1-7-2005 ), convertito con modificazioni dalla L. 17 agosto 2005, n. 168 (in G.U. 22/08/2005, n.194).

Art. 14-viciester (Disposizioni in materia di servizi sostitutivi di mensa)

1. Al fine di concorrere al conseguimento di più elevati livelli di produttività, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare, su proposta del Ministro delle attività produttive, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono disciplinati:

Per la verità, la collocazione della intera disciplina del servizio sostitutivo di mensa nell'ambito della normativa sugli appalti, pur preziosa, va presumibilmente considerata impropria, e dunque auspichiamo che la commissione ottava possa convenire che tra le strade ora possibili vi è quella del ripristino di una specifica normativa settoriale.

**Ciò premesso, per quanto concerne la salvaguardia della disciplina del settore dei buoni pasto ad esito del percorso di recepimento delle nuove direttive, si richiede in conclusione alla Commissione ottava:**

- di condividere la necessità che il settore dei buoni pasto mantenga, come avviene dal 2006, una apposita disciplina;
- che tale disciplina sia contenuta prioritariamente, riguardando non solo la materia degli appalti pubblici ma anche altri importanti aspetti concernenti il settore in generale, in un apposito Dpcm, come è stato negli anni dal 2005 al 2010, salvo eventualmente non ricomprendere in tale Dpcm le disposizioni inerenti gli appalti pubblici, da ricondurre all'interno del testo di trasposizione delle Direttive (ci si riserva di proporre tempestivamente una ipotesi di testi coerenti con questa ipotesi);
- che tale disciplina sia riproposta, con gli aggiornamenti ed i miglioramenti necessari, nel testo di trasposizione delle nuove direttive (si allega in proposito una ipotesi di testo, con commenti evidenziati).

Sulla base di quanto sopra, e pur non ritenendo che il mantenimento di una disciplina di settore per i buoni pasto sia in contrasto con la attuale formulazione del principio di delega di cui alla lettera a<sup>5</sup>, tuttavia valutiamo necessario assicurare una totale sicurezza in proposito nella legge delega.

- 
- a) le caratteristiche e i requisiti anche finanziari delle società di capitali che svolgono l'attività di gestione dei servizi sostitutivi di mensa mediante buoni pasto;
  - b) i requisiti degli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, delle mense aziendali e interaziendali, nonché degli altri esercizi convenzionabili con le società di cui alla lettera a) per l'erogazione dei servizi sostitutivi di mensa;
  - c) i criteri per l'aggiudicazione delle gare secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa e le modalità per garantire il valore della prestazione concordato con i lavoratori dipendenti;
  - d) le caratteristiche del buono pasto e la regolamentazione dell'utilizzo dello stesso da parte dei lavoratori dipendenti e delle categorie assimilate.

2. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

<sup>5</sup> 24-ter. Costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie:

- a) l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive;
- b) l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari;

## **2) DIVIETO DELL'USO DEL CRITERIO DEL SOLO PREZZO O COSTO PER LE GARE DEI BUONI PASTO.**

Si richiede alla commissione ottava di esprimere un principio di delega secondo il quale la gara al solo prezzo o costo venga esclusa, in relazione alla facoltà conferita agli Stati dalla Direttiva (la già più volte citata disposizione di cui all'art. 67, comma 2, ultimo capoverso, nella direttiva settori ordinari<sup>6</sup> e la analoga disposizione di cui all'art. 82, comma 2, ultimo capoverso della direttiva settori speciali) 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). Occorre altresì che la scelta di bandire le gare con il criterio prezzo (o costo)/qualità non sia eluso, con formule che vanificano tale scelta, come oggi avviene con la famigerata formula dell'allegato P del vigente regolamento attuativo del codice dei contratti. Per quanto concerne le gare del settore buoni pasto occorre tra l'altro riproporre una disposizione che vieti che la base economica della gara sia inferiore al valore facciale dei buoni pasto oggetto di essa. Ci pare doveroso peraltro evidenziare che il livello dei ribassi oramai "pretesi" dalla committenza, anche quando la base d'asta sia pari alla somma del valore facciale dei buoni pasto da erogare, non ha eguali in Europa ed è evidente oramai che non può non riflettersi negativamente, oltre che sugli emittitori, anche e soprattutto sugli esercizi convenzionati e/o sui consumatori.

Inoltre, nell'escludere per molteplici settori la possibilità di ricorrere al criterio di aggiudicazione basato solo sul prezzo o sul costo vanno considerate a nostro avviso 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.

Proprio per tutelare lo stakeholder esercente convenzionato, e/o in ultima analisi il consumatore finale titolare del buono pasto, il legislatore ha previsto

---

c) l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive.

<sup>6</sup> Articolo 67, comma 2, ultimo capoverso. "Gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici non possano usare solo il prezzo o il costo come unico criterio di aggiudicazione o limitarne l'uso a determinate categorie di amministrazioni aggiudicatrici o a determinati tipi di appalto".

fin dall'inizio della disciplina specifica varata per il settore dei buoni pasto, che nelle gare del settore effettuate con il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa si attribuisse un punteggio significativo a quella voce dell'offerta delle imprese (denominata tecnicamente "sconto incondizionato") che esprime la commissione addebitata dall'emettitore dei buoni pasto al punto vendita (punteggio più alto quanto più bassa è la commissione pretesa nei confronti dell'esercente dall'emettitore dei buoni pasto).

Recita infatti l'articolo 285: "il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta pertinenti, quali, a titolo esemplificativo: .....c) lo sconto incondizionato verso gli esercenti".

Da qualche anno è però invalsa la pratica patologica nelle gare di offrire lo sconto incondizionato più basso possibile (per acquisire il punteggio più alto possibile su questo elemento dell'offerta) per poi recuperare il gap tra ribasso offerto e sconto incondizionato (anche e soprattutto) attraverso ricavi da servizi aggiuntivi, a cui oggi la norma non attribuisce punteggio, ma che sono utilizzabili per la verifica di congruità (dimostrazione della non anomalia della offerta). E' quindi a nostro avviso necessario che nella stesura della nuova disposizione di recepimento, e possibilmente già oggi modificando il vigente art. 285 del regolamento del codice dei contratti, si fronteggi questa patologia, attribuendo il punteggio relativo alla somma dello sconto incondizionato e dei servizi aggiuntivi eventualmente offerti e volontariamente accettati.

La ratio della proposta di modifica è la stessa che sta alla base della attribuzione del punteggio allo sconto incondizionato offerto: si ritiene che il peso del costo a carico dell'esercente convenzionato debba essere sostenibile, pena la compressione inevitabile del valore reale e/o la concreta spendibilità del buono pasto per il consumatore (taglio del valore facciale, rifiuto dei punti vendita di accettare i buoni pasto di determinati emettitori). **La proposta di modifica mira ad adeguare la disposizione originaria alla mutata modalità di competizione nel mercato e potrebbe avere una formulazione come segue:** (il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta pertinenti, quali, a titolo esemplificativo:) "c) la incidenza totale degli oneri complessivi a carico dell'esercente, costituiti dalla somma dello sconto incondizionato ad essi praticato e dai corrispettivi degli eventuali servizi aggiuntivi ad essi erogati così come descritti nell'offerta tecnica"<sup>7</sup>. Non a caso abbiamo denominato tale nostra proposta come "Caeg", che sta per Commissione annuale effettiva globale", volendo richiamarsi al principio di tutela che ha dato luogo al Taeg (Tasso annuale effettivo globale) per mutui e prestiti. Naturalmente, avanziamo questa nostra rivendicazione sia in relazione all'attuale testo dell'art. 285 e sia con riferimento al testo di trasposizione delle nuove direttive.

---

<sup>7</sup> O, in alternativa, con formulazione più generale, "c) la incidenza totale degli importi posti a carico dell'esercente, come risultanti dall'offerta presentata in sede di gara e nelle giustificazioni di congruità"

## **Conseguentemente, gli emendamenti principali che proponiamo al ddl delega – AS 1678:**

Rispetto ai principi di delega contenuti all'articolo 1, lettere a e b<sup>8</sup>:

### **per quanto riguarda la lettera a:**

- dopo le parole "di mantenimento" aggiungere "limitatamente alle disposizioni adottate con norme di rango primario e comunque con contenuti di disciplina adeguata anche per gli appalti di servizi e forniture e comunque salvaguardando in specifiche distinte disposizioni settoriali le normative oggi contenute nel Codice dei Contratti e nel Regolamento attuativo non concernenti esclusivamente gli appalti pubblici, quale quella inerente i servizi sostitutivi di mensa"
- La indicazione emendativa "comunque salvaguardando in specifiche distinte disposizioni settoriali le normative oggi contenute nel Codice dei Contratti e nel Regolamento attuativo non concernenti esclusivamente gli appalti pubblici, quale quella inerente i servizi sostitutivi di mensa" potrebbe trovare collocazione anche alla fine del testo del criterio di delega di cui all'art. 1, lettera p

La proposta emendativa serve appunto ad evitare che le discipline settoriali specifiche non siano riproducibili o accoglibili ex novo in fase di recepimento e/o in apposite disposizioni settoriali distinte dal testo di recepimento ove esse non riguardino solo il campo degli appalti pubblici. Nel caso degli appalti dei buoni pasto, peraltro, come Anseb non riteniamo che le patologie dipendano da un eccessivo numero di norme, e quindi misure di semplificazione non risolverebbero, anzi aggraverebbero la situazione attuale.

### **Proposta per quanto riguarda il principio di cui all'art. 1, lettera b:**

- dopo le parole "di un unico testo normativo" aggiungere "limitatamente alle disposizioni adottate con norme di rango primario e comunque con contenuti di disciplina adeguata anche per gli appalti di servizi e forniture"

---

<sup>8</sup> a) divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive, come definiti dall'articolo 14, comma 24-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246;

b) compilazione di un unico testo normativo denominato 'Codice dei contratti e delle concessioni pubbliche' recante le disposizioni legislative in materia di procedure di affidamento di gestione e di esecuzione degli appalti e delle concessioni disciplinate dalle tre direttive, volto anche a garantire l'effettivo coordinamento con le ulteriori disposizioni normative in vigore nelle medesime materie nel rispetto dei principi del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea;

La proposta emendativa serve appunto ad evitare che non vi sia più un "luogo" dove riprodurre le regolazioni settoriali oggi contenute nel regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici.

**Proposta per quanto riguarda la esclusione degli appalti inerenti i settori labour intensive e incidenti in modo sensibile su terzi stakeholders – ci pare necessario introdurre un ulteriore principio di delega, il cui testo potrebbe essere del seguente tipo:**

"q) esclusione, ai sensi dell'art. 67, comma 2, ultimo capoverso della Direttiva 24/2014, settori ordinari, e della analoga disposizione dell'art. 82, secondo comma, ultimo capoverso, della Direttiva 25/2014, settori speciali, del criterio del solo prezzo o costo per gli appalti di servizi inerenti attività labour intensive o attività di particolare delicatezza nelle quali si incide in modo sensibile su terzi non direttamente contraenti, quali quelle della ristorazione collettiva e dei servizi sostitutivi di mensa, curando che nelle gare con il criterio prezzo/qualità il peso dei punteggi attribuiti a questa seconda voce dell'offerta sia adeguato e non possa essere eluso"

**Proposta per quanto riguarda la maggiore serietà delle verifiche di congruità delle offerte sospettate di anomalia:**

all'art. 1, lettera a, alla fine del testo attuale, aggiungere le parole ", salvo che per la maggiore serietà ed incisività delle verifiche di congruità delle offerte sospettate di anomalia e dei controlli in fase di esecuzione dei contratti, individuate quali fasi cruciali per il miglioramento della qualità della concorrenza, della trasparenza, della qualità delle opere realizzate e/o dei servizi erogati, assicurando il controllo della corrispondenza tra quanto contenuto in offerta, quanto giustificato in fase di verifica dell'anomalia e quanto realizzato nella fase di esecuzione" (si veda in proposito il Considerando 92, facendo riferimento alla Direttiva 24/2014).

Si ringrazia per l'attenzione

Per Anseb, il Presidente

(Franco Tumino)

f.tumino@anseb.it

## ALLEGATO 1

### Vigente Regolamento attuativo Codice dei Contratti Pubblici - Art. 285

#### Servizi sostitutivi di mensa

1. L'attività di emissione di buoni pasto, consistente nell'attività finalizzata a rendere per il tramite di esercizi convenzionati il servizio sostitutivo di mensa aziendale, è svolta esclusivamente da società di capitali con capitale sociale versato non inferiore a settecentocinquantamila euro che hanno come oggetto sociale l'esercizio dell'attività finalizzata a rendere il servizio sostitutivo di mensa, a mezzo di buoni pasto e di altri titoli di legittimazione rappresentativi di servizi. Il bilancio delle società di cui al presente comma deve essere corredato dalla relazione nella quale una società di revisione iscritta nell'elenco di cui all'articolo 161 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, esprime un giudizio ai sensi dell'articolo 156 del citato decreto legislativo, ovvero da una relazione redatta da una società di revisione iscritta nel registro istituito presso il Ministero della giustizia ai sensi dell'articolo 2409-bis del codice civile.
2. Gli operatori economici attivi nel settore dell'emissione di buoni pasto aventi sede in altri Paesi dell'Unione europea possono esercitare l'attività di cui al comma 1 se a ciò autorizzate in base alle norme del Paese di appartenenza. Le società di cui al comma 1 possono svolgere l'attività di emissione dei buoni pasto previa presentazione, tramite Suap (sportello unico attività produttive) al Ministero dello Sviluppo Economico, della relativa segnalazione di inizio attività da parte dei rappresentanti legali, comprovante il possesso dei requisiti richiesti di cui al comma 1 e trasmessa ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, al Ministero dello sviluppo economico.
3. Il servizio sostitutivo di mensa reso a mezzo dei buoni pasto è erogato, fermo restando il possesso del riconoscimento ai sensi del regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, nel caso di preparazione o manipolazione dei prodotti di gastronomia all'interno dell'esercizio, dagli esercizi che svolgono le seguenti attività:
  - a) le somministrazioni di alimenti e bevande effettuate dagli esercizi di somministrazione di cui alla legge 25 agosto 1991, n. 287, ed alle eventuali leggi regionali in materia di commercio, nonché da mense aziendali ed interaziendali;
  - b) le cessioni di prodotti di gastronomia pronti per il consumo immediato, effettuate, oltre che dagli stessi esercizi di somministrazione, mense aziendali ed interaziendali, da rosticcerie e gastronomie artigianali i cui titolari siano iscritti all'albo di cui all'articolo 5, comma 1, della legge 8 agosto 1985, n. 443, nonché dagli esercizi di vendita di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, ed alle eventuali leggi regionali in

materia di commercio, legittimati a vendere i prodotti appartenenti al settore merceologico alimentare.

#### 4. I buoni pasto:

- a) consentono all'utilizzatore di ricevere un servizio sostitutivo di mensa di importo pari al valore facciale del buono pasto;
- b) costituiscono il documento che consente all'esercizio convenzionato di provare l'avvenuta prestazione nei confronti delle società di emissione;
- c) sono utilizzati, durante la giornata lavorativa anche se domenicale o festiva, esclusivamente dai prestatori di lavoro subordinato, a tempo pieno e parziale, anche qualora l'orario di lavoro non prevede una pausa per il pasto, nonché dai soggetti che hanno instaurato con il cliente un rapporto di collaborazione anche non subordinato;
- d) non sono cedibili, commercializzabili, cumulabili o convertibili in denaro;
- e) sono utilizzabili esclusivamente per l'intero valore facciale.

#### 5. I buoni pasto riportano:

- a) il codice fiscale o la ragione sociale del datore di lavoro;
- b) la ragione sociale e il codice fiscale della società di emissione;
- c) il valore facciale espresso in valuta corrente;
- d) il termine temporale di utilizzo;
- e) uno spazio riservato alla apposizione della data di utilizzo, della firma dell'utilizzatore e del timbro dell'esercizio convenzionato presso il quale il buono pasto viene utilizzato;
- f) la dicitura «Il buono pasto non è cumulabile, né cedibile né commerciabile, né convertibile in denaro; può essere utilizzato solo se datato e sottoscritto dall'utilizzatore».

6. Le società di emissione sono tenute ad adottare idonee misure antifalsificazione e di tracciabilità del buono pasto.

7. Le procedure di scelta del contraente aventi ad oggetto l'affidamento dei servizi sostitutivi di mensa sono aggiudicate di preferenza ai sensi dell'articolo 83 del codice ovvero ai sensi dell'articolo 82, del codice; in tale ultimo caso, le stazioni appaltanti specificano le motivazioni di tale scelta. Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, fermo restando quanto previsto all'articolo 83, comma 1 del

codice, il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta pertinenti, quali, a titolo esemplificativo:

- a) il ribasso sul valore nominale del buono pasto;
- b) la rete degli esercizi da convenzionare;
- c) lo sconto incondizionato verso gli esercenti;
- d) i termini di pagamento agli esercizi convenzionati;
- e) il progetto tecnico.

8. Ai fini del possesso della rete di esercizi attraverso cui si espleta il servizio sostitutivo di mensa eventualmente richiesto come criterio di partecipazione o di aggiudicazione è sufficiente l'assunzione, da parte del concorrente, dell'impegno all'attivazione della rete stessa entro un congruo termine dal momento dell'aggiudicazione fissato in sede di bando. La mancata attivazione della rete richiesta entro il termine indicato comporta la decadenza dell'aggiudicazione.

9. Gli accordi stipulati tra le società di emissione di buoni pasto e i titolari degli esercizi convenzionabili contengono:

- a) l'indicazione del termine di pagamento da parte della società di emissione dei buoni pasto utilizzati presso gli esercizi convenzionati;
- b) la durata del contratto, le condizioni anche economiche, ed il termine del preavviso per l'eventuale rinegoziazione o la disdetta;
- c) le clausole di utilizzabilità del buono pasto, relative alle condizioni di validità ed ai limiti di utilizzo, nonché ai termini di scadenza, specificati in modo espresso ed uniforme;
- d) l'indicazione dello sconto incondizionato e di eventuali altri corrispettivi riconosciuti alle società di emissione;
- e) l'indicazione del termine, non inferiore a sei mesi dalla data di scadenza del buono pasto, entro il quale l'esercizio convenzionato potrà validamente richiedere il pagamento delle prestazioni effettuate.

Gli accordi di cui al presente comma possono essere stipulati e modificati, con specifica accettazione delle parti, esclusivamente in forma scritta.

10. Le stazioni appaltanti che acquistano i buoni pasto, le società di emissione e gli esercizi convenzionati assicurano, ciascuno nell'esercizio della rispettiva attività contrattuale e delle obbligazioni di propria pertinenza, la utilizzabilità del buono pasto per l'intero valore facciale.

11. Il valore facciale del buono pasto è comprensivo dell'imposta sul valore aggiunto prevista per le somministrazioni al pubblico di alimenti e bevande. Le variazioni dell'imposta sul valore aggiunto lasciano inalterato il contenuto economico dei contratti già stipulati.

Gazzetta Ufficiale N. 13 del 17 Gennaio 2006

**DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 18 novembre 2005**

(alcune disposizioni inerenti i criteri per l'aggiudicazione delle gare furono soppresse a seguito di una sentenza 2007 della Giustizia Amministrativa)

**Affidamento e gestione dei servizi sostitutivi di mensa.**

IL PRESIDENTE  
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'art. 14-vicies ter della legge 17 agosto 2005, n. 168, che prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle attività produttive, sono definiti: a) i requisiti delle società di gestione dei servizi sostitutivi di mensa mediante buoni pasto; b) i requisiti degli esercizi commerciali; c) i criteri per l'aggiudicazione delle gare; d) le caratteristiche e la regolamentazione di utilizzo del buono pasto;

Sulla proposta del Ministro delle attività produttive;

Decreta:

Art. 1.

Ambito di applicazione e finalità

1. Il presente decreto ha per oggetto l'attività di emissione dei buoni pasto, le procedure di aggiudicazione del servizio sostitutivo di mensa reso a mezzo di buoni pasto, nonché i rapporti tra le società di emissione e gli esercizi convenzionati, per assicurare l'efficienza e la stabilità economica del mercato dei buoni pasto, garantire la libera ed effettiva concorrenza nel settore ed un efficiente servizio ai consumatori.

Art. 2.

Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intendono:

- a) per attività di emissione di buoni pasto, l'attività finalizzata a rendere, per il tramite di esercizi convenzionati, il servizio sostitutivo di mensa aziendale;
- b) per servizi sostitutivi di mensa resi a mezzo dei buoni pasto, le somministrazioni di alimenti e bevande e le cessioni di prodotti di gastronomia pronti per il consumo immediato effettuate dagli esercizi elencati all'art. 4;

- c) per buono pasto, il documento di legittimazione, anche in forma elettronica, avente le caratteristiche di cui al successivo art. 5, che attribuisce al possessore, ai sensi dell'art. 2002 del codice civile, il diritto ad ottenere dagli esercizi convenzionati la somministrazione di alimenti e bevande e la cessione di prodotti di gastronomia pronti per il consumo, con esclusione di qualsiasi prestazione in denaro;
- d) per società di emissione, l'impresa che svolge l'attività di emissione di buoni pasto;
- e) per esercizi convenzionati, gli esercizi, elencati all'art. 4, che, in forza di apposita convenzione con la società di emissione, provvedono ad erogare il servizio sostitutivo di mensa;
- f) per cliente, il datore di lavoro, pubblico o privato, che acquista dalla società di emissione i buoni pasto al fine di erogare ai propri dipendenti il servizio sostitutivo di mensa;
- g) per valore facciale, il valore della prestazione, inclusivo dell'imposta sul valore aggiunto prevista per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, indicato sul buono pasto.

### Art. 3.

#### Requisiti delle società di emissione

1. L'attività di emissione di buoni pasto è svolta esclusivamente da società di capitali con capitale sociale versato non inferiore a settecentocinquantamila euro.
2. Le società di cui al comma 1 hanno come oggetto sociale l'esercizio dell'attività finalizzata a rendere il servizio sostitutivo di mensa, sia pubblica che privata, a mezzo di buoni pasto e di altri titoli di legittimazione rappresentativi di servizi.
3. Il bilancio delle società di cui al comma 1 deve essere corredato dalla relazione nella quale una società di revisione iscritta nell'elenco di cui all'art. 161 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, esprime un giudizio ai sensi dell'art. 156 del citato decreto legislativo, ovvero da una relazione redatta da una società di revisione iscritta nel registro istituito presso il Ministero della giustizia ai sensi dell'art. 2409-bis del codice civile.
4. Le cariche di amministratore, sindaco e direttore generale nelle imprese di emissione non possono essere ricoperte da coloro che:
  - 1) si trovano in una delle condizioni di ineleggibilità o decadenza previste dall'art. 2382 del codice civile;
  - 2) sono stati sottoposti a misure di prevenzione disposte dall'autorità giudiziaria ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 o della legge 31 maggio 1965, n. 575, salvi gli effetti della riabilitazione;
  - 3) sono stati condannati con sentenza irrevocabile, salvi gli effetti della riabilitazione:

- a) a pena detentiva per uno dei reati previsti dalle norme che disciplinano l'attività bancaria, finanziaria, mobiliare, assicurativa e dalle norme in materia di mercati e valori mobiliari, di strumenti di pagamento;
  - b) alla reclusione per uno dei delitti previsto nel titolo XI del libro V del codice civile e nel regio decreto del 16 marzo 1942, n. 267;
  - c) alla reclusione per delitti contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'ordine pubblico, contro l'economia pubblica ovvero per un delitto in materia tributaria;
  - d) alla reclusione per un tempo non inferiore a due anni per un qualunque delitto non colposo.
5. Le pene previste dal comma 4, punto 3, lettere a) e b), non rilevano se inferiori ad un anno.
6. Le società di cui al comma 1 possono svolgere l'attività di emissione dei buoni pasto previa dichiarazione di inizio attività trasmessa ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge 14 maggio 2005, n. 80, al Ministero delle attività produttive, sotto la responsabilità dei rappresentanti legali, di possesso dei requisiti richiesti dal presente decreto.
7. Le imprese attive nel settore dell'emissione di buoni pasto aventi sede in altri Paesi dell'Unione europea possono esercitare l'attività di cui al comma 1 se a ciò autorizzate in base alle norme del Paese di appartenenza.

#### Art. 4.

##### Requisiti degli esercizi

1. I servizi sostitutivi di mensa resi a mezzo dei buoni pasto sono erogati dagli esercizi che svolgono le seguenti attività:
- a) le somministrazioni di alimenti e bevande effettuate dagli esercizi di somministrazione di cui alla legge 25 agosto 1991, n. 287, ed alle eventuali leggi regionali in materia di commercio, nonché da mense aziendali ed interaziendali;
  - b) le cessioni di prodotti di gastronomia pronti per il consumo immediato, effettuate, oltre che dagli stessi esercizi di somministrazione, mense aziendali ed interaziendali, da rosticcerie e gastronomie artigianali i cui titolari siano iscritti all'albo di cui all'art. 5, primo comma, della legge 8 agosto 1985, n. 443, nonché dagli esercizi di vendita di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, ed alle eventuali leggi regionali in materia di commercio, legittimati a vendere i prodotti appartenenti al settore merceologico alimentare.

2. Resta fermo il possesso dell'autorizzazione sanitaria di cui all'art. 2 della legge 30 aprile 1962, n. 283, nel caso di preparazione o manipolazione dei prodotti di gastronomia all'interno dell'esercizio.

#### Art. 5.

##### Requisiti dei buoni pasto

1. Ai sensi del presente decreto i buoni pasto:
  - a) consentono all'utilizzatore di ricevere un servizio sostitutivo di mensa di importo pari al valore facciale del buono pasto;
  - c) costituiscono il documento che consente all'esercizio convenzionato di provare l'avvenuta prestazione nei confronti delle società di emissione;
  - d) sono utilizzati, durante la giornata lavorativa anche se domenicale o festiva, esclusivamente dai prestatori di lavoro subordinato, a tempo pieno e parziale, anche qualora l'orario di lavoro non prevede una pausa per il pasto, nonché dai soggetti che hanno instaurato con il cliente un rapporto di collaborazione anche non subordinato;
  - e) non sono cedibili, commercializzabili, cumulabili o convertibili in denaro;
  - f) sono utilizzabili esclusivamente per l'intero valore facciale.
2. I buoni pasto devono riportare:
  - a) il codice fiscale o la ragione sociale del datore di lavoro;
  - b) la ragione sociale e il codice fiscale della società di emissione;
  - c) il valore facciale espresso in valuta corrente;
  - d) il termine temporale di utilizzo;
  - e) uno spazio riservato alla apposizione della data di utilizzo, della firma dell'utilizzatore e del timbro dell'esercizio convenzionato presso il quale il buono pasto viene utilizzato;
  - f) la dicitura «Il buono pasto non è cumulabile, ne' cedibile ne' commerciabile, ne' convertibile in denaro; può essere utilizzato solo se datato e sottoscritto dall'utilizzatore».
3. Le società di emissione sono tenute ad adottare idonee misure antifalsificazione e di tracciabilità del buono pasto.

#### Art. 6.

##### Criteri per l'aggiudicazione delle gare

1. Gli appalti aventi ad oggetto i servizi sostitutivi di mensa sono aggiudicati ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, privilegiando la garanzia

e la qualità della prestazione mediante la valutazione dell'aspetto tecnico ed economico dell'offerta.

2. L'offerta è valutata sulla base dei criteri indicati all'art. 53, comma 1, lettera a), della direttiva 31 marzo 2004, n. 2004/18/CE.

3. L'offerta è valutata sulla base dei seguenti criteri:

a) **prezzo**

Il punteggio massimo è attribuito all'offerta con il prezzo più basso. Alle altre offerte è attribuito un minor punteggio determinato dalla formula: prezzo minimo offerto diviso prezzo singola offerta moltiplicato per il punteggio massimo; il risultato è moltiplicato per un coefficiente correttivo da 0,95 a 1. Ai suddetti prezzi si applica l'imposta sul valore aggiunto.

Fattore ponderale: 30-40;

b) **rimborso dei buoni pasto agli esercizi convenzionati**

Il punteggio massimo è attribuito all'offerta che prevede da parte della società di emissione il rimborso del buono pasto più elevato all'esercizio convenzionato. Alle altre offerte è attribuito un minor punteggio determinato dalla formula: rimborso singola offerta diviso rimborso massimo moltiplicato per il punteggio massimo; il risultato è moltiplicato per un coefficiente correttivo da 0,95 ad 1.

Fattore ponderale 15-30;

c) **progetto tecnico**

Il punteggio massimo è attribuito al progetto tecnico che meglio risponde alle specifiche oggettive esigenze organizzative e di innovazione tecnologica indicate dal cliente.

Fattore ponderale 0-20;

d) **termini di pagamento agli esercizi convenzionati**

Il punteggio massimo è attribuito all'impresa che si impegna a pagare i corrispettivi delle fatture in un termine inferiore rispetto a quello previsto dal comma 1 dell'art. 9 del presente decreto.

Fattore ponderale: 1-10;

e) **rete degli esercizi**

Il punteggio massimo è attribuito all'offerta che reca l'impegno espresso all'attivazione, entro un congruo termine dal momento dell'aggiudicazione fissato in sede di bando, del maggior numero di convenzioni con esercizi. La stipula del contratto è subordinata alla circostanza che l'impresa aggiudicataria fornisca prova, entro il congruo termine di cui al primo periodo, di aver attivato il numero di convenzioni indicate in sede di offerta. Se la prova non viene fornita, l'impresa decade dall'aggiudicazione e il servizio viene affidato all'impresa che la segue in graduatoria. Alle altre offerte è attribuito un punteggio direttamente proporzionale secondo

la formula, corretta da un fattore di correzione compreso tra 0,80 e 0,95: numero esercizi singola offerta diviso numero massimo esercizi per punteggio massimo.  
Fattore ponderale: 5-35.

4. La somma dei fattori ponderali da assegnare per l'insieme degli elementi è pari a 100: in ogni caso i criteri di aggiudicazione dovranno essere coerenti con le specifiche ed oggettive esigenze delle singole amministrazioni aggiudicatrici prevedendosi tempi congrui per la presentazione delle offerte.
5. Il mancato rispetto dei criteri e/o delle condizioni indicate in offerta comporta la revoca dell'aggiudicazione dell'appalto.
6. Le dichiarazioni sono autocertificate ai sensi della vigente normativa.

#### Art. 7.

##### Modalità per garantire il valore della prestazione

1. I datori di lavoro, le società di emissione e gli esercizi convenzionati assicurano, ciascuno nell'esercizio della rispettiva attività contrattuale e delle obbligazioni di propria pertinenza, la utilizzabilità del buono pasto per l'intero valore facciale.
2. Il valore assunto a base d'asta per le gare non può essere inferiore al valore facciale del buono pasto.
3. Il valore facciale del buono pasto è comprensivo dell'imposta sul valore aggiunto prevista per le somministrazioni al pubblico di alimenti e bevande. Le variazioni dell'imposta sul valore aggiunto lasciano inalterato il contenuto economico dei contratti già stipulati.
4. Sono nulli i contratti aventi ad oggetto servizi sostitutivi di mensa conclusi previa contrattazione telematica con il sistema delle aste on-line con rilanci plurimi, anche con l'intervento di intermediari professionali.

#### Art. 8.

##### Convenzioni

1. Le convenzioni stipulate tra le società di emissione di buoni pasto e i titolari degli esercizi convenzionabili di cui all'art. 4 contengono:

- a) l'indicazione del termine di pagamento da parte della società di emissione dei buoni pasto utilizzati presso gli esercizi convenzionati;
  - b) la durata del contratto, le condizioni anche economiche, ed il termine del preavviso per l'eventuale rinegoziazione o la disdetta;
  - c) le clausole di utilizzabilità del buono pasto, relative alle condizioni di validità ed ai limiti di utilizzo, nonché ai termini di scadenza, specificati in modo espresso ed uniforme;
  - d) l'indicazione dello sconto incondizionato e di eventuali altri corrispettivi riconosciuti alle società di emissione;
  - e) l'indicazione del termine, non inferiore a sei mesi dalla data di scadenza del buono pasto, entro il quale l'esercizio convenzionato potrà validamente richiedere il pagamento delle prestazioni effettuate.
2. Le convenzioni di cui al comma 1 possono essere stipulate e modificate, con specifica accettazione delle parti, esclusivamente in forma scritta.

#### Art. 9.

##### Termini e ritardi di pagamento

1. Il termine massimo per il pagamento dei buoni pasto da parte dei clienti alle società di emissione è fissato in quarantacinque giorni dalla data di ricevimento della fattura.
2. Il comma 1 si applica anche al pagamento delle fatture agli esercizi convenzionati da parte delle società di emissione.
3. In caso di mancato pagamento entro i termini di cui ai commi 1 e 2 decorrono automaticamente, dal giorno successivo alla scadenza, gli interessi legali nella misura di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231.
4. Le parti, nella propria libertà contrattuale, possono stabilire termini superiori rispetto a quelli legali di cui ai commi 1 e 2 a condizione che le diverse pattuizioni siano stabilite per iscritto e rispettino i limiti concordati nell'ambito di accordi sottoscritti presso il Ministero delle attività produttive dalle organizzazioni, maggiormente rappresentative a livello nazionale, delle imprese di emissione, degli esercizi convenzionabili e dei datori di lavoro.

#### Art. 10.

##### Disposizioni transitorie

1. Le società in esercizio alla data di entrata in vigore del presente decreto si adeguano alle prescrizioni del medesimo entro dodici mesi.

2. I contratti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto sono adeguati alle previsioni in esso contenute entro dodici mesi.

Roma, 18 novembre 2005

p. Il Presidente: Letta

Registrato alla Corte dei conti il 14 dicembre 2005

Ministeri istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, registro n. 13, foglio n. 296

## ALLEGATO 3

### **IPOTESI DI NORMATIVA, DA INSERIRE NELLA TRASPOSIZIONE, DELLA DISCIPLINA SPECIFICA DEL SERVIZIO BUONI PASTO**

#### **Servizi sostitutivi di mensa**

##### **Art. 1 Definizioni**

1. Ai fini del presente si intende per:

- a) Buono Pasto: il documento di legittimazione, anche in forma elettronica, avente le caratteristiche di cui all'articolo 2, commi 5 e 6, che attribuisce al possessore, ai sensi dell'articolo 2002 del codice civile, il diritto ad ottenere dagli esercizi convenzionati la somministrazione di alimenti e bevande e/o la cessione di prodotti di gastronomia pronti per il consumo, con esclusione di qualsiasi prestazione in denaro;
- b) Carnet Elettronico: supporto adottato per la memorizzazione dei Buoni Pasto Elettronici
- c) Società di Emissione: l'impresa che svolge l'attività di emissione di Buoni Pasto;
- d) Esercizi Convenzionati: gli esercizi che, in forza di apposita convenzione con la Società di Emissione, provvedono ad erogare il servizio sostitutivo di mensa;
- e) Cliente: il committente, pubblico o privato, che acquista dalla Società di Emissione i Buoni Pasto al fine di erogare ai propri legittimati il servizio sostitutivo di mensa;
- f) Valore Facciale: il valore della prestazione, inclusivo dell'imposta sul valore aggiunto prevista per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, indicato sul Buono Pasto.

##### **Art. 2 Servizi sostitutivi di mensa**

1. L'attività di emissione di Buoni Pasto, consistente nell'attività finalizzata a rendere, per il tramite di esercizi convenzionati, il servizio sostitutivo di mensa aziendale, è svolta esclusivamente da società di capitali, con capitale sociale versato non inferiore a settecentocinquantamila euro, che hanno come oggetto sociale l'esercizio dell'attività finalizzata a rendere il servizio sostitutivo di mensa, a mezzo di Buoni Pasto e/o di altri titoli di legittimazione rappresentativi di servizi. Il bilancio delle società di cui al

presente comma deve essere corredato dalla relazione nella quale, una società di revisione iscritta nell'elenco di cui all'articolo 161 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, esprime un giudizio ai sensi dell'articolo 156 del citato decreto legislativo, ovvero da una relazione redatta da una società di revisione iscritta nel registro istituito presso il Ministero della giustizia ai sensi dell'articolo 2409-bis del codice civile.

2. Gli operatori economici attivi nel settore dell'emissione di buoni pasto aventi sede in altri Paesi dell'Unione europea possono esercitare l'attività di cui al comma 1, se a ciò autorizzate in base alle norme del Paese di appartenenza.
3. Le società di cui ai commi 1 e 2 possono svolgere l'attività di emissione dei Buoni Pasto previa dichiarazione di inizio attività dei rappresentanti legali comprovante il possesso dei requisiti rispettivamente richiesti ai commi 1 e 2 stessi e trasmessa ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, al Ministero dello sviluppo economico.
4. Il servizio sostitutivo di mensa reso a mezzo dei Buoni Pasto è erogato, fermo restando il possesso del riconoscimento ai sensi del regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, nel caso di preparazione o manipolazione dei prodotti di gastronomia all'interno dell'esercizio, dagli esercizi che svolgono le seguenti attività:
  - a) le somministrazioni di alimenti e bevande effettuate dagli esercizi di somministrazione di cui alla legge 25 agosto 1991, n. 287, ed alle eventuali leggi regionali in materia di commercio, nonché da mense aziendali ed interaziendali;
  - b) le cessioni di prodotti di gastronomia pronti per il consumo immediato, effettuate, oltre che dagli stessi esercizi di somministrazione, mense aziendali ed interaziendali, da rosticcerie e gastronomie artigianali i cui titolari siano iscritti all'albo di cui all'articolo 5, comma 1, della legge 8 agosto 1985, n. 443, nonché dagli esercizi di vendita di cui all'art. 7 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, ed alle eventuali leggi regionali in materia di commercio, legittimati a vendere i prodotti appartenenti al settore merceologico alimentare.
5. I Buoni Pasto:
  - a) consentono all'utilizzatore di ricevere un servizio sostitutivo di mensa di importo pari al valore facciale del buono pasto;
  - b) costituiscono il documento che consente all'Esercizio Convenzionato di provare l'avvenuta prestazione nei confronti delle Società di Emissione;
  - c) sono utilizzati, durante la giornata lavorativa anche se domenicale o festiva, esclusivamente dai prestatori di lavoro subordinato, a tempo

pieno e parziale, anche qualora l'orario di lavoro non prevede una pausa per il pasto, nonché dai soggetti che hanno instaurato con il Cliente un rapporto di collaborazione anche non subordinato;

- d) non sono cedibili, commercializzabili, cumulabili o convertibili in denaro;
- e) sono utilizzabili esclusivamente per l'intero valore facciale.

6. I Buoni Pasto riportano:

- a) il codice fiscale o la ragione sociale del Cliente;
- b) la ragione sociale e il codice fiscale della Società di Emissione;
- c) il valore facciale espresso in valuta corrente;
- d) il termine temporale di utilizzo;
- e) uno spazio riservato alla apposizione della data di utilizzo, della firma dell'utilizzatore e del timbro dell'esercizio Convenzionato presso il quale il buono pasto viene utilizzato;
- f) la dicitura «Il buono pasto non è cumulabile, né cedibile né commerciabile, né convertibile in denaro; può essere utilizzato solo se datato e sottoscritto dall'utilizzatore».

Con riferimento ai Buoni Pasto in forma elettronica:

- g) quanto previsto ai punti a), b), c) e d), di cui al presente comma, saranno da associarsi elettronicamente agli stessi in fase di memorizzazione sul relativo Carnet Elettronico;
- h) la data di utilizzo del Buono Pasto Elettronico e, in luogo del timbro dell'esercizio convenzionato presso il quale lo stesso è stato utilizzato, i dati identificativi di quest'ultimo, saranno associati elettronicamente allo al Buono Pasto Elettronico in fase di utilizzo;
- i) in luogo della firma dell'utilizzatore di cui al punto e), di cui al presente comma, la stessa verrà apposta dal legittimato sul Carnet Elettronico o, con sistemi elettronici, tramite associazione di un numero o codice identificante il legittimato;
- l) la dicitura di cui al punto f), di cui al presente comma, sarà riportata, anche elettronicamente, sul Carnet Elettronico come segue: «Il buono pasto non è cumulabile, né cedibile né commerciabile, né convertibile in denaro».

7. Le Società di Emissione sono tenute ad adottare idonee misure antifalsificazione e di tracciabilità del Buono Pasto.

8. Le procedure di scelta del contraente, aventi ad oggetto l'affidamento dei servizi sostitutivi di mensa, volte a garantire quanto previsto nel comma 11, sono aggiudicate con una delle procedure previste agli artt. 26 e segg. della Direttiva 24/2014, e delle analoghe disposizioni della Direttiva

25/2014, ma, ai sensi dell'art. 67, secondo comma, ultimo capoverso, della Direttiva 24/2014 e dell'analoga disposizione della Direttiva 25/2014, non possano usare solo il prezzo o il costo come unico criterio di aggiudicazione; conseguentemente, è del pari esclusa la possibilità di utilizzare il metodo delle aste elettroniche. Il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta pertinenti, quali, a titolo esemplificativo:

- a) il prezzo quale scaturito dal ribasso sul valore nominale del buono pasto;
- b) la rete degli esercizi da convenzionare;
- c) lo sconto incondizionato verso gli esercenti, determinato, oltre che al netto della commissione media e dello scorporo dell'imposta sul valore aggiunto, anche al netto dell'incidenza percentuale dell'entità economica dei servizi aggiuntivi offerti la incidenza totale degli importi a carico dell'esercente, data dalla somma dello sconto incondizionato verso gli esercenti e di tutti gli eventuali corrispettivi per servizi aggiuntivi prestati, quali presentati in offerta e nelle giustificazioni di congruità.
- d) i termini di pagamento agli esercizi convenzionati;
- e) il progetto tecnico.

Il valore assunto a base d'asta per le gare non può essere inferiore al valore facciale del buono pasto

9. Ai fini del possesso della rete di esercizi attraverso cui si espleta il servizio sostitutivo di mensa eventualmente richiesto come criterio di partecipazione o di aggiudicazione è sufficiente l'assunzione, da parte del concorrente, dell'impegno all'attivazione della rete stessa entro un congruo termine dal momento dell'aggiudicazione fissato in sede di bando. La mancata attivazione della rete richiesta entro il termine indicato comporta la decadenza dell'aggiudicazione.
10. Gli accordi stipulati tra le società di emissione di buoni pasto e i titolari degli esercizi convenzionabili contengono:
  - a) l'indicazione del termine di pagamento da parte della Società di Emissione dei Buoni Pasto utilizzati presso gli Esercizi Convenzionati;
  - b) la durata del contratto, le condizioni anche economiche, ed il termine del preavviso per l'eventuale rinegoziazione o la disdetta;
  - c) le clausole di utilizzabilità del buono pasto, relative alle condizioni di validità ed ai limiti di utilizzo, nonché ai termini di scadenza, specificati in modo espresso ed uniforme;

- d) l'indicazione dello sconto incondizionato e di eventuali altri corrispettivi riconosciuti alle società di emissione;
- e) l'indicazione del termine, non inferiore a sei mesi dalla data di scadenza del buono pasto, entro il quale l'esercizio convenzionato potrà validamente richiedere il pagamento delle prestazioni effettuate.

Gli accordi di cui al presente comma sono corredati da un apposito "Documento di Sintesi delle condizioni economiche", riportante in forma tabellare le condizioni economiche previste negli accordi stessi e di cui ne costituiscono parte integrante.

Eventuali accordi integrativi tra le Società di Emissione dei Buoni Pasto e gli Esercizi Convenzionati, relativi all'accettazione di particolari tipologie di Buoni Pasto (per natura o per Cliente) dovranno essere corredate di specifici Documenti di Sintesi delle condizioni economiche, riportante in forma tabellare le condizioni economiche previste al riguardo.

Gli accordi di cui al presente comma possono essere stipulati e modificati, con specifica accettazione delle parti, esclusivamente in forma scritta.

11. I clienti, pubblici o privati che acquistano i buoni pasto, le società di emissione e gli esercizi convenzionati assicurano, ciascuno nell'esercizio della rispettiva attività contrattuale e delle obbligazioni di propria pertinenza, la utilizzabilità del buono pasto per l'intero valore facciale.
12. Il valore facciale del buono pasto, onorato dai soggetti di cui all'art. 2, comma 3, è comprensivo dell'imposta sul valore aggiunto prevista per le somministrazioni al pubblico di alimenti e bevande. Le variazioni dell'imposta sul valore aggiunto lasciano inalterato il contenuto economico dei contratti già stipulati.

## ALLEGATO 4

### **Stralcio da Direttive europee appalti Considerando di maggiore interesse settore buoni pasto (allegato a documento Anseb Audizione commissione 8^ 3 marzo 2015).**

**Considerando** (69), terzo capoverso. "Occorre inoltre stabilire regole per ripartire tra la centrale di committenza e le amministrazioni aggiudicatrici che ad essa fanno direttamente o indirettamente ricorso la responsabilità di vigilare sull'osservanza degli obblighi derivanti dalla presente direttiva".

**Considerando** (92), stralcio. "Nel contesto del miglior rapporto qualità/prezzo, è riportato nella presente direttiva un elenco non esaustivo di possibili criteri di aggiudicazione comprendenti aspetti ambientali e sociali.... I criteri di aggiudicazione prescelti non dovrebbero conferire alle amministrazioni aggiudicatrici una libertà incondizionata di scelta e dovrebbero garantire la possibilità di una concorrenza effettiva e leale ed essere accompagnati da disposizioni che consentano l'efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti".

**Considerando** (97) "Inoltre, al fine di una migliore integrazione di considerazioni sociali ed ambientali nelle procedure di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere la facoltà di ricorrere a criteri di aggiudicazione o condizioni di esecuzione dell'appalto riguardanti lavori, forniture o servizi oggetto dell'appalto pubblico sotto ogni aspetto e in qualsiasi fase dei loro cicli di vita, dall'estrazione delle materie prime per il prodotto alla fase di smaltimento dello stesso, compresi fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, prestazione o commercio» e relative condizioni, di questi lavori, forniture o servizi o in un processo specifico nel corso di una fase successiva del loro ciclo di vita, anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale.... In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, vi rientrano anche criteri di aggiudicazione o condizioni di esecuzione dell'appalto riguardanti la fornitura o l'utilizzazione di prodotti del commercio equo nel corso dell'esecuzione dell'appalto da aggiudicare".

Considerando (98) "È essenziale che i criteri di aggiudicazione o le condizioni di esecuzione dell'appalto riguardanti gli aspetti sociali del processo di produzione si colleghino ai lavori, alle forniture o ai servizi oggetto dell'appalto. I criteri dovrebbero inoltre essere applicati conformemente alla direttiva ...96/71/CE, quale interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea".