

ABSTRACT



11
GIU
2015
ore 12.45

TAVOLA PUBBLICA
COME SI COMPRANO I SERVIZI
DI RISTORAZIONE IN ITALIA

INDICE

Introduzione pag. 3

“Le gare al massimo ribasso sono una autostrada per l’illegalità”

Giuliano Gallini pag. 4

“E’ necessario disciplinare la ristorazione, che rientra tra i servizi parzialmente esclusi dal codice dei contratti pubblici”

Eugenio Dalli Cardillo pag. 5

“Se vogliamo disciplinare tutto arriveremo ad un meccanismo assolutamente ingovernabile”

Arturo Cancrini pag. 6

“Il problema non è normativo, bensì culturale. Ed è molto più grave. E ci porta al pessimismo”

Alessandro Botto pag. 8

“E’ vero che la migliore legge anticorruzione è la nuova legge sugli appalti”

Michele Corradino pag. 9

L'incontro, organizzato e promosso da CIR food, è stato condotto dal noto giornalista Luca Telese, e ha visto la partecipazione di ospiti d'eccezione. Nell'ordine:

- Alessandro Botto

Avvocato del Libero Foro e Docente universitario Luiss, Roma

- Arturo Cancrini

Avvocato del Libero Foro e Docente universitario Tor Vergata, Roma

- Eugenio Dalli Cardillo

Avvocato specializzato in contrattualistica Pubblica a Appalti

- Giuliano Gallini

Direttore Commerciale e Marketing CIR food

- Michele Corradino

Consigliere di Stato e Commissario ANAC

.....

CIR food ha organizzato questo incontro con l'obiettivo di creare un momento di approfondimento e confronto pubblico tra gli attori del mercato - ovvero Pubblica Amministrazione, imprese di servizi, fornitori e utenti finali - intorno al tema degli Appalti Pubblici e dei bandi di gara per i servizi di ristorazione collettiva. L'occasione è l'approdo in Senato della nuova legge delega, di recepimento delle direttive europee: una sfida e un'opportunità di cambiamento per dare risposta alle forti e manifeste criticità dell'attuale sistema degli Appalti, che crea occasioni di corruzione, malaffare e illeciti, premiando in tal modo i più scaltri del mercato e non invece chi investe nella qualità, ovvero nel controllo della filiera produttiva, nelle professionalità, nell'innovazione e nella tecnologia.

Il dibattito ha messo in evidenza la necessità di un cambiamento culturale prima che normativo, per "scalzare" quel modo tutto italiano di aggirare la burocrazia, per vincere su quella mentalità che pare non comprendere la gravità della situazione. E se un cambiamento culturale ai più sembra ancora molto lontano, relativamente alle normative ci vengono incontro i modelli europei, che funzionano su importanti principi di semplificazione e responsabilizzazione: l'unico modo – su cui convergono le opinioni di relatori e pubblico – per combattere la corruzione e premiare il valore della qualità.

“Le gare al massimo ribasso sono una autostrada per l’illegalità”

#malaffare, #AlboDelleImprese, #CollaborativeProcurement, #ValoreEducativodelCibo

#StopGareMassimoRibasso

Giuliano Gallini, Direttore Marketing e Commerciale di CIR food - introduce il Convegno evidenziando l’inquietante e umiliante associazione del termine appalto con malaffare. Ma in effetti dichiara di avere “...la sensazione di poter lavorare onestamente solo sul 50% del mercato...”, perché sul restante trova corruzione, evasione fiscale, criminalità organizzata, lavoro nero. Il sistema normativo attuale, paradossalmente, rafforza il problema: ci sono leggi e norme che generano comportamenti che vanno in senso contrario alla loro stessa finalità. Un esempio eclatante è la gara al massimo ribasso, “la gara perfetta in un mondo perfetto” ma che nel mondo reale e in una società come quella italiana apre le porte all’illegalità. Negli ultimi anni si è poi consolidato un comportamento ancora più inquietante: si mascherano gare al massimo ribasso con gare solo all’apparenza alla qualità – prezzo, ovvero all’offerta economicamente più vantaggiosa. In queste gare vince ancora solo il prezzo e non la bontà del progetto che viene “ridotto” ad una semplice corrispondenza di crocette di conformità a richieste quantitative. L’azienda, in queste condizioni, non può esprimere la qualità della proposta ma può giusto affidarsi alla cabala, investendo cioè solo su un numero e sulla fortuna.

Tre sono le proposte di Giuliano Gallini:

- Realizzare un albo delle imprese qualificate ammesse alle gare, sulla base di criteri qualitativi oggettivi (come ad esempio il fatturato realizzato nel settore del bando e quindi l’esperienza) e soggettivi (come ad esempio gli investimenti in ricerca e innovazione, rispetto dei diritti dei lavoratori, ecc...)
- Incoraggiare il Collaborative Procurement, promuovendo il dialogo tra Pubblica Amministrazione e Imprese, anche in corso d’opera: questo si tradurrebbe in una maggiore responsabilizzazione delle Stazioni Appaltanti, conferendo loro più autonomia e capacità di negoziazione.
- Rinunciare alle gare al massimo ribasso a fronte di gare che premiano effettivamente la qualità del servizio

Giuliano Gallini afferma inoltre che la responsabilità di questo sistema fatto di “approssimazione e storture” è delle classi dirigenti, perché “...i loro comportamenti fanno e condizionano i comportamenti delle genti...” .

“Abbiamo bisogno – conclude il suo intervento Gallini - di una società più colta e informata perché è l'ignoranza il seme di queste storture. Per nutrire e rispettare il pianeta serve anche energia intellettuale e consapevolezza del valore sociale, culturale e educativo del cibo. L'appalto nuovo di ristorazione dovrebbe partire da qui”.

.....

“E' necessario disciplinare la ristorazione, che rientra tra i servizi parzialmente esclusi dal codice dei contratti pubblici”

#LeggeSullaRistorazione, #CriteriSoggettivi, #CriteriReputazionali, #Performance

Eugenio Dalli Cardillo - Avvocato specializzato in contrattualistica Pubblica e Appalti, sostiene che l'unica strada per combattere la corruzione sia quella di disciplinare la ristorazione, perché il problema di fatto è che la ristorazione rientra tra i servizi parzialmente esclusi dal codice dei contratti pubblici: così era nelle direttive del 2004 e così sarà anche con le nuove direttive comunitarie. In 10 anni sono state pubblicate numerose linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, ospedaliera, pediatrica, ma non hanno avuto la forza per essere recepite nei bandi di gara.

Se è discrezione dell'amministrazione applicare il criterio del massimo ribasso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è altresì vero che quasi tutte le gare sono aggiudicate con il secondo: anche nelle nuove direttive comunitarie la modalità principe è l'offerta economicamente più vantaggiosa.

La realtà oggi è che tutte le gare sono aggiudicate con il criterio del massimo ribasso, ma con un altro nome. E difatti, leggendo il bando tipo per l'affidamento dei contratti pubblici e forniture – schema del disciplinare di gara scaricato dal sito dell'Anac - si evince come la tabella contenente gli elementi di valutazione sia riassunta in poche e mal dettagliate righe. Dalli Cardillo suggerisce quindi di indicare un tetto massimo al punteggio associato al prezzo, oppure di inserire degli aspetti relativi all'elemento qualitativo, tali da impegnare la commissione ad esercitare un minimo di discrezionalità nella scelta. Oppure eliminare il prezzo come già succede in Inghilterra: ci sono riferimenti normativi che impongono un prezzo massimo a cui deve essere svolto il servizio, in maniera da sviluppare la gara solo

ed esclusivamente sugli aspetti qualitativi .

Guardando le esperienze virtuose dei “vicini di casa” si può avere un’idea dello strumento più efficace:

- una legge specifica sulla ristorazione dato che la normativa lo permette, perché si tratta di un appalto in riferimento ai servizi parzialmente esclusi o, quanto meno, delle linee guida da parte dell’ Anac, dal momento che la ristorazione collettiva ha delle specificità che non possono essere accomunate ad altre attività.
- l’introduzione di nuovi criteri soggettivi, reputazionali, dando spazio alle performance dell’azienda: allo sviluppo tecnologico, alla formazione, all’organizzazione del personale, alla capacità di poter garantire i tempi di consegna ecc.
- più controlli post gara per verificare la congruità fra le attività, forniture e investimenti previsti dal progetto di gara e l’effettivo servizio erogato

.....

“Se vogliamo disciplinare tutto arriveremo ad un meccanismo assolutamente ingovernabile”

#SistemidiControllo, #ConcentrazionedelleCentralidiCommittenza, #DialogoCompetitivo, #Precontenzioso

Dice Arturo Cancrini, Avvocato del Libero Foro e Docente universitario di Tor Vergata che ci sono effettivamente delle difficoltà enormi sotto il profilo amministrativo: le norme sul sistema di scelta del contraente oggi sono 1400 e più se ne aggiungono, maggiori sono le probabilità di non riuscire a portare a termine una gara. Sostiene quindi che l’eccesso di norme genera un meccanismo assolutamente ingovernabile.

E’ piuttosto il sistema di controllo che deve essere rivisto, perché è importante lavorare nei termini di norme che colpiscano i corrotti ma che allo stesso tempo tranquillizzino coloro che operano all’interno della PA, oggi “ingessati” nell’operato perché inseriti in un meccanismo che non è tutelativo da un punto di vista disciplinare, contabile e penale.

E’ auspicabile arrivare al più presto ad una concentrazione delle centrali di committenza che garantisca una maggiore qualità nello svolgimento delle gare d’appalto, assimilabili ad una corsa ad ostacoli: sul fatto formale e su quello

sostanziale.

Il fatto anomalo è che tutta la rigidità che si riscontra in sede di gara, non si riscontra poi dal momento dell'aggiudicazione in avanti: come se da quel momento in poi fosse finito l'interesse dell'amministrazione e l'obiettivo fosse solo quello di arrivare all'aggiudicazione e non di avere una qualità, un prodotto e uno scopo da raggiungere. E' questa una distorsione del mercato a tutto svantaggio di chi invece di fare una gara di qualità opera al massimo ribasso, favorito anche dalla circostanza che tutto quello che succede dopo non si ritorcerà mai sul concorrente aggiudicatario perché non c'è alcuna tipologia di controllo. Una verifica della qualità offerta a quel costo, ridurrebbe fortemente il pericolo di illeciti perché il rischio per il soggetto è la risoluzione del contratto di danno a favore dell'amministrazione, non potendo garantire a quel prezzo quel prodotto e quella qualità.

Secondo Cancrini i punti rilevanti della nuova normativa sugli appalti pubblici devono essere:

- il fatto che il **prezzo** possa non essere un elemento di valutazione, anche dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Chiaramente questo rischia di accelerare un processo di forte discrezionalità che si deve basare su un controllo successivo dell'attività. Il percorso virtuoso si avrà inevitabilmente solo alla fine di tutto il procedimento.
- il **dialogo competitivo**, per non costringere l'amministrazione ad accettare un ribasso insostenibile. Questo lo si può fare solo mettendo il funzionario responsabile del procedimento nella condizione di dialogare senza correre il rischio di essere chiamato dal giudice penale.

Cancrini ha anche un'ultima raccomandazione e un auspicio: che si evitino il più possibile contenziosi dando forza a strumenti esistenti come il **precontenzioso** presso l'autorità. In merito alla questione Michele Corradino precisa successivamente che se i provvedimenti dell'Anac fino ad oggi non sono obbligatori (per cui, anche quando l'Anac rileva e segnala l'illegittimità, le amministrazioni vanno avanti aggiudicando il bando, magari anche al soggetto cui l'Anac ha vietato di aggiudicare) con la nuova normativa questo non si verificherà più. L'Anac avrà infatti **poteri d'intervento e di sospensione** e i suoi provvedimenti diventeranno pertanto cogenti.

“Il problema non è normativo, bensì culturale. Ed è molto più grave. E ci porta al pessimismo”

#AutoritàDiRegolamentazioneDelSettore, #CorruzionePercepita, #DialogoCompetitivo,
#AsimmetriaInformativa

Anche Alessandro Botto, Avvocato del Libero Foro e Docente universitario Luiss, sostiene che la corruzione è, per assurdo, un fenomeno che si accompagna in maniera perfetta ad una normazione di dettaglio, ad una ipertrofia normativa: se la corruzione è la patologia del sistema - tant'è che in Italia, quella che dovrebbe chiamarsi 'Autorità di Regolamentazione del Settore', si chiama invece ANAC, ovvero Associazione Nazionale Anticorruzione – ed è intesa dai più come fisiologia, il sistema la va a disciplinare come se fosse la regola. Ed è qui che risiede l'errore di prospettiva che ci porta a utilizzare “una rete a maglie strette per prendere quel pesce, senza considerare che così facendo roviniamo il fondale e distruggiamo anche tutto l'ecosistema”.

Ma quant'è il livello di corruzione in Italia? Transparency, agenzia tedesca privata con un certo rating di credibilità internazionale, colloca l'Italia ai primi posti insieme al Botswana. Ma la misura non è della corruzione reale ma di quella percepita, che è tutt'altro fenomeno. In Italia ci sono 1 milione di appalti all'anno: quanti sono su 1 milione quelli affetti da corruzione? Quanti sono su 1 milione quelli di Mafia Capitale?

Pare evidente come il problema sia culturale prima che normativo. A titolo esemplificativo: il dialogo competitivo esiste già per cui, volendo, lo si potrebbe applicare, ma nessun funzionario pubblico, nessun dirigente di una stazione appaltante, lo attua rischiando l'intervento della Procura della Repubblica. Nel sistema anglosassone, ad esempio, il punto di partenza è, salvo prova contraria, la fiducia nel rapporto tra cittadini e imprese, considerati soggetti affidabili e assolutamente ammissibili in un dialogo che va a colmare l'asimmetria informativa delle stazioni appaltanti: queste infatti hanno la necessità di capire chi e cosa c'è sul mercato, di acquisire informazioni, senza correre il rischio di incontrare il giudice penale.

L'intervento dell'autorità di regolamentazione del settore è dunque fondamentale e deve consistere nell'accompagnare le stazioni appaltanti con una modalità non repressiva, non censoria, bensì di aiuto e sostegno. Con il supporto dell'autorità, il funzionario si sentirebbe tutelato e farebbe delle scelte che altrimenti non avrebbe mai fatto.

“E’ vero che la migliore legge anticorruzione è la nuova legge sugli appalti”

#SemplificazioneNormativa, #LineeGuida, # ProfessionalizzazionePA, #CentralizzazioneGare

#PartnershipperInnovazione, #ProcedureCompetitiveconNegoziazione, #ConsultazioniPreliminaridi Mercato

Michele Corradino, Consigliere di Stato e Commissario ANAC, ha evidenziato le criticità legate al massimo ribasso, che rappresenta un male per il sistema e ha fatto presente come la nuova legge delega di recepimento delle nuove direttive comunitarie europee sia per il nostro Paese un’occasione storica, perché cambia completamente il modo di essere della Pubblica Amministrazione e degli appalti.

Ce ne richiama nel suo intervento i punti fondamentali:

- Il fatto che si richieda un’**effettiva gara sulla qualità** per quei servizi di ristorazione collettiva che hanno un valore aggiunto, anche in termini sociali, dal momento che ristorazione collettiva significa sicurezza alimentare, qualità nutrizionale, educazione alimentare e lotta allo spreco.
- La **semplificazione normativa**, in risposta al fatto che oggi abbiamo circa 1000 norme che disciplinano la materia degli appalti, a tacere di tutte le normative regionali e secondarie, modificate 223 volte negli ultimi 8 anni e quindi con una instabilità che rende impossibile alle imprese lavorare.
- **Linee guida integrate**, cioè atti di indirizzo delle Pubbliche Amministrazioni: in pratica una regolamentazione soft, duttile, per i servizi di ristorazione
- La **professionalizzazione** delle Pubbliche Amministrazioni e quindi un Albo che individui le PA che hanno al loro interno le professionalità e quindi le competenze per capire le specificità del servizio di ristorazione e svolgere un determinato appalto.
- La **centralizzazione delle gare**: in Italia, secondo il rapporto Cottarelli, ci sono 36.000 stazioni appaltanti. Tale rapporto però non tiene conto ad esempio delle scuole e dei comuni, aggiungendo i quali si arriva a 100.000 stazioni appaltanti, ovvero a 100.000 soggetti che oggi interpretano la normativa. Diventa quindi fondamentale ridurre il numero delle stazioni appaltanti, garantendo competenza e concorrenzialità.
- **Formule di controllo più importanti**, sulla congruità dell’offerta e sui ribassi: la Corte dei Conti europea chiede conto di questo e la normativa comunitaria rileva che occorrono procedure di reclamo adeguate.

Inoltre, è fondamentale sottolineare come le nuove normative europee, che sono il primo baluardo contro la corruzione – rispetto alla quale serve mercato e concorrenza - impongano un nuovo modo di essere delle PA ma anche delle imprese. Si evidenziano, nello specifico, tre norme

1) il partenariato per l'innovazione (articolo 31) che prevede la possibilità per le PA, di interloquire con gli imprenditori quando non trovano un prodotto sul mercato, per svilupparlo congiuntamente e poi, successivamente, metterlo a gara.

2) le procedure competitive con negoziazione (articolo 29), che prevedono che le imprese costruiscano l'offerta insieme con l'amministrazione. Si tratta quindi di un appalto sartoriale, ritagliato su misura per l'amministrazione. Le offerte, successivamente, vengono messe a gara.

3) consultazioni preliminari di mercato (articolo 40), grazie alle quali saranno ammissibili i contatti preliminari tra le imprese e la PA. La PA prima di fare un bando di gara potrà fare un giro di negozi" e chiedere, cioè sarà messa nelle condizioni di esplorare il mercato per comprenderlo meglio.

Infine, Michele Corradino fa riferimento al rapporto sull'Italia dell'OCSE, di solo due mesi fa, che evidenzia come in Italia le cose siano cambiate relativamente ai meccanismi di controllo della corruzione negli appalti pubblici: l'OCSE chiede di fatto all'Anac di specificare questi strumenti, da segnalare come best practice a livello mondiale.

"Perché mercato e legalità stanno insieme, non sono contrapposti..." sostiene Corradino "...ed è importante continuare a parlarne. Dialogo e media hanno un ruolo essenziale come negli anni 90, durante il periodo di lotta alla mafia. Tutti dobbiamo comprendere che la corruzione uccide il merito e impedisce che i nostri figli abbiano un futuro migliore" .

“Le nuove direttive comunitarie, in conclusione, impongono una politica degli appalti e non più degli appalti per la (al servizio della) politica....
È importante continuare a parlare e convegni come questo sono essenziali per ottenere questa svolta culturale”

Cit. M. Corradino