

## 10 DOMANDE PER CAPIRE PERCHÉ I BUONI PASTO POTREBBERO NON ESSERE PIÙ “BUONI”

- martedì 17 maggio 2022 -

1

### Che cos'è il buono pasto?

Il buono pasto permette di realizzare il servizio sostitutivo di mensa: si tratta, infatti, di un documento di legittimazione, in formato cartaceo o elettronico, che attribuisce al titolare (lavoratore) il diritto di ottenere presso gli esercizi convenzionati (bar, ristoranti, pizzerie, esercizi al dettaglio, GDO, ecc.) la somministrazione di alimenti e bevande o la cessione di prodotti alimentari pronti per il consumo, per un importo pari al valore riportato nello stesso (IVA inclusa). Proprio per questa sua finalità di garanzia di un pasto, è vantaggioso per il lavoratore e per il datore di lavoro in quanto defiscalizzato<sup>1</sup> e decontribuito fino a 8 euro per i buoni pasto elettronici e a 4 per quelli cartacei<sup>2</sup>, ed è integralmente deducibile dal reddito d'impresa<sup>3</sup>.

2

### Come funziona il buono pasto per l'esercizio che eroga il servizio sostitutivo di mensa ai lavoratori?

Il datore di lavoro acquista dalla società emittitrice i buoni pasto attraverso un meccanismo che, nelle gare Consip, implica uno sconto sul valore facciale degli stessi; a fronte dell'accordo con il datore di lavoro, la società emittitrice stipula un apposito contratto di convenzionamento con la rete degli esercenti che - previo pagamento di una commissione (c.d. "sconto incondizionato") da parte di questi ultimi - garantisce ai lavoratori la spendibilità di tali titoli. Sotto questo profilo, i titoli di legittimazione costituiscono il mezzo per provare alle società emittitrici l'avvenuta prestazione e chiederne il rimborso al netto della commissione. Quest'ultimo verrà effettuato, solo a seguito della fatturazione, seguendo le tempistiche indicate nel calendario dei pagamenti stabilito unilateralmente (nelle gare pubbliche seguendo le informazioni Consip) dalle società emittitrici.

3

### A cosa sono dovute le anomalie e le distorsioni delle gare Consip?

La centrale pubblica di acquisti - mossa dall'interesse a massimizzare il risparmio sulle commesse - nella valutazione dell'offerta economica, ha reso ormai preponderante il

<sup>1</sup> Art. 51, co. 2, lett. c) del TUIR

<sup>2</sup> Art. 1, co. 677 legge n. 160 del 27 dicembre 2019

<sup>3</sup> Circolare AdE n.6/E del 3 marzo 2009

criterio del ribasso sul valore facciale dei buoni pasto<sup>4</sup>, incentivando le società emittenti ad adottare politiche commerciali aggressive, con l'effetto di scaricare - a seguito di quanto previsto nell'art. 144, comma 6 lett. a) del codice degli appalti - lo sconto al committente sulle commissioni a carico degli esercizi convenzionati. Basti pensare che nelle ultime due gare Consip gli esercenti si sono trovati a pagare, rispettivamente negli anni 2018-2020, in media una commissione del 19,8% (BP 8) e 16,78% (BP 9).

4

#### **Perché le aziende della filiera alimentare aderiscono alla rete nonostante le eccessive commissioni a loro carico?**

Perché il mercato dei buoni pasto - con un valore annuo di 3,2 miliardi di euro, tra settore pubblico e privato - interessa 2,8 milioni di lavoratori che sono clienti delle aziende della filiera alimentare non soltanto quando utilizzano il buono pasto ma anche in altre occasioni di acquisto e di consumo. Per una singola azienda rifiutare i buoni pasto può tramutarsi nella definitiva perdita del cliente.

In altri casi, poi, si crea un meccanismo di dipendenza che impone di accettare i buoni pasto anche quando non sono economicamente convenienti. Si tratta di quelle attività, per lo più ubicate in prossimità di luoghi di lavoro con molti dipendenti, per le quali accettare i buoni pasto, anche in perdita, serve a garantire almeno una parziale copertura dei costi.

5

#### **Le distorsioni del mercato: facciamo due esempi?**

##### **❖ Il fallimento Qui!Group S.p.a.**

Il fallimento della Qui!Group S.p.a., dichiarato con sentenza del Tribunale di Genova n. 104 del 7 settembre 2018, è avvenuto successivamente alla risoluzione da parte di Consip della convenzione con cui aveva affidato, nella gara ed. 7, alla società genovese i lotti 1 (Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta e Lombardia) e 3 (Lazio), per un complessivo importo di aggiudicazione di circa 400 milioni di euro<sup>5</sup> (al netto di IVA).

La procedura fallimentare ha riconosciuto debiti rimasti insoluti per oltre 393 milioni di euro, con l'insinuazione di oltre 5.000 creditori. In particolare, sono 327.484.554,43 euro (tra settore pubblico e privato) i crediti ammessi in chirografo (in cui rientrano quelli degli esercizi convenzionati) dei quali, secondo il piano dei curatori, potranno essere recuperati e ripartiti circa 60.708.701 euro. Dunque, con tempistiche ancora poco chiare, gli operatori che hanno assicurato il servizio

<sup>4</sup> Per precisione occorre rilevare che l'art. 144, co. 6 del Dlgs n. 50/2016 prevede l'aggiudicazione di tale servizio esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. Generalmente nella *lex specialis*, Consip è solita riconoscere massimo 85 punti all'offerta tecnica e 15 a quella economica, tuttavia, le prestazioni chieste per la prima componente possono agevolmente essere assicurate dalla totalità dei concorrenti, con la conseguenza che, di fatto, tutta la competizione viene incentrata sull'elemento dell'offerta economica a scapito di quella qualitativa.

<sup>5</sup> Il valore indicato a base d'asta è frutto di una stima relativa al presumibile fabbisogno delle Amministrazioni che utilizzeranno la Convenzione nell'arco temporale specificamente individuato (12-18 mesi), effettuata anche sulla base dei consumi registrati nelle precedenti edizioni. Nel caso in cui prima del decorso del termine di durata della Convenzione, anche prorogato, sia esaurito il predetto valore massimo, la Consip S.p.A. si riserva di incrementarlo alle stesse condizioni, fino alla concorrenza di due quinti (c.d. "sesto e settimo quinto") ai sensi dell'art. 27, comma 3, del D.M. 28.10.1985. A seguito di questa clausola, il valore delle aggiudicazioni generalmente aumenta di circa + 40%.

sostitutivo di mensa in favore delle Amministrazioni Pubbliche, probabilmente vedranno pagato meno del 20% del proprio credito.

#### ❖ **La sentenza del Consiglio di Stato sul c.d. “retromarketing”**

Un’ulteriore prova della non tenuta dell’attuale modello di gestione dei buoni pasto è rappresentata dalla sentenza del Consiglio di Stato pubblicata, lo scorso 18 febbraio<sup>6</sup>, che ha annullato l’aggiudicazione nei confronti della società originariamente vincitrice per aver svolto attività di “retrocessione”<sup>7</sup>, espressamente vietata nella *lex specialis* di gara.

In sintesi, nella gara BP 9 Consip aggiudicò provvisoriamente il lotto 7 - Lazio con importo a base d'asta pari a 256.250.000,00 euro<sup>8</sup>, a una prima società emittitrice che aveva offerto uno sconto alla stazione appaltante – e una commissione agli esercenti - pari al 19,80%. Tuttavia, davanti al rifiuto di numerosi esercenti di pagare una simile cifra, l’aggiudicataria ha proposto agli operatori una riduzione della commissione offerta in sede di gara (c.d. retromarketing). A seguito della decisione del Consiglio di Stato, Consip lo scorso 24 aprile ha affidato definitivamente il lotto Lazio ad una nuova società con uno sconto del 16,51%. Sul punto cfr. ad es. comunicazione [ASL ROMA 5](#) - doc. 1

## 6

### **Perché per gli operatori della filiera agroalimentare è impossibile sostenere ulteriori costi?**

L’attuale contesto storico ed economico non rende più accettabile che sia chiesto agli operatori presso cui è possibile spendere i buoni pasto di pagare commissioni irragionevoli: la spinta inflazionistica sui costi delle materie prime e dell’energia e le ripercussioni negative su fatturati già gravati dall’emergenza pandemica Covid-19 hanno generato una situazione di crisi eccezionale ed imprevedibile per gli operatori del mercato. In altri termini, ad oggi si rischia che il costo sostenuto dal mondo della ristorazione con il sistema dei buoni pasto sia addirittura superiore, in termini di valore,

<sup>6</sup> Consiglio di Stato sentenza r.g. n. 01209/2022

<sup>7</sup> La c.d. attività di retrocessione rende evidente quanto l’aggiudicazione da parte di Consip si incentri di fatto sul criterio del massimo ribasso. Invero, le società emittitrici per essere competitive si trovano a dover proporre sconti molto alti alla stazione appaltante, tuttavia, sono talmente insostenibili che gli operatori della filiera (esercenti) non sono in grado di pagarle, quindi, per assicurare la rete in cui spendere i buoni pasto, le società emittitrici propongono la sottoscrizione di un contratto parallelo (spesso mascherato da adempimenti di tipo promozionale) volto in sostanza a riconoscere una riduzione della commissione proposta in sede di gara. Le distorsioni delle pratiche del c.d. *retromarketing* da parte delle società emittitrici di buoni pasto sono evidenti:

1- falsano (a rialzo) la concorrenza delle offerte di gara, incentivando gli altri *player* a fare offerte molto aggressive, determinando così un *benchmark* pregiudizievole anche per il settore privato – cfr. caso lotto Lazio della gara Consip 9;

2 - rafforzano indebitamente il loro potere contrattuale nei confronti degli esercizi da convenzionare in quanto (i) sono libere di far sottoscrivere questo secondo accordo ai soli punti di ristoro di loro interesse, lasciando a tutti gli altri - che sottoscriveranno non tanto per il vantaggio economico quanto per non perdere clientela - l’onere di pagare commissioni improponibili, (ii) inoltre è a loro riservata la più ampia discrezionalità nella determinazione del *quantum* da retrocedere.

Per non parlare poi delle distorsioni che esso genera in ordine alle offerte presentate dalle altre società di emissione che, applicando lo stesso meccanismo, saranno portate a fare offerte molto aggressive, andando così a costruire un *benchmark* pregiudizievole anche per il settore privato.

<sup>8</sup> In ordine al valore indicato a base d’asta valgono le considerazioni di cui alla nota 5.

all'ultima tornata di ristori destinati al settore, circa 40 milioni di euro. Per rendere meglio l'idea si può considerare, ad esempio, che con riferimento alla media degli sconti delle due ultime gare Consip (cfr. punto 3), su un buono con valore nominale di 8 euro, il gestore di un esercizio convenzionato ne ha incassati circa 6,66 (IVA esclusa) e, naturalmente, il rimborso non avviene al momento dell'erogazione del servizio nei confronti del lavoratore. Per questo proponiamo un progetto di riforma complessiva dell'attuale modello di gestione dei buoni pasto.

7

### **Nell'immediato, quali soluzioni sono applicabili alla gara BP10?**

Sebbene oggi nelle committenze pubbliche non si possa salvaguardare il valore nominale del buono pasto, è tuttavia possibile - a legislazione vigente - che gli esercizi paghino una commissione ben più bassa del 19,8% e del 16,78% delle ultime gare Consip. Riteniamo urgente che tutti gli attori istituzionali si impegnino a garantire anzitutto un'aggiudicazione con commissioni sostenibili per gli esercenti. Come noto, il comma 6, lett. a) e c) dell'art. 144 del Codice degli Appalti, pone tra i criteri di valutazione dell'offerta economica (i) *"il ribasso sul valore nominale del buono pasto [sconto PA] in misura comunque non superiore allo sconto incondizionato [commissione] verso gli esercenti"* e (ii) *"lo sconto incondizionato [commissione] verso gli esercenti"*. Tuttavia, la prassi di Consip è di valutare l'offerta economica valorizzando l'entità dello sconto PA senza tenere in considerazione l'onerosità della commissione richiesta agli esercenti. Dunque, attribuendo un punteggio maggiore quanto più bassa sia l'entità della commissione applicata agli esercenti e depotenziando progressivamente l'entità del punteggio derivante dallo sconto sulla commessa, le società emittitrici già nella prossima gara sarebbero portate a presentare offerte realisticamente sostenibili per l'intero mercato.

8

### **Come funziona in Europa?**

I modelli adottati in Europa non solo beneficiano di un'esenzione fiscale e contributiva – variabile tra i diversi Paesi – ma salvaguardano il valore nominale del buono pasto anche nei confronti degli esercizi convenzionati. Ad esempio, se si prende il caso francese, paese dove nasce questo tipo di strumento, si vedrà che l'impostazione non è quella di massimizzare il risparmio di spesa pubblica, in quanto il prezzo individuato da ciascun emittitore verso i committenti per la messa in servizio e la lavorazione dei buoni pasto esprime una voce *ulteriore* rispetto al costo di acquisto della commessa<sup>9</sup>.

Ma non è tutto. Vi sono maggiori tutele in favore degli esercenti anche sotto altri profili: le tempistiche di rimborso sono stabilite direttamente dal Codice del Lavoro entro e non oltre 21 giorni dal ritiro del titolo di legittimazione e lo stesso è effettuato direttamente dal c.d. CRT – *Centrale de Règlement des Titres* – organismo costituito dalle società emittitrici che assicura in anticipo le risorse necessarie per rimborsare gli esercenti, grazie alla previsione legislativa di appositi fondi vincolati per garantirne la solvibilità.

---

<sup>9</sup> Verso i ristoratori le commissioni generalmente arrivano a 4,99% (anche se poi variano a seconda se il BP è cartaceo o elettronico e eventuali richieste di riduzione dei tempi di pagamento) – cfr. Fonte [TITRES RESTAURANTS Tarifs adhérents 2019 et conditions d'accès – GNI](#)

9

### **Perché è necessaria una riforma dell'attuale sistema?**

Risulta più che mai improcrastinabile l'urgenza di modificare l'attuale modello di gara sostituendolo con uno maggiormente in linea con i modelli europei e in grado di conservare il valore nominale del buono pasto anche nei confronti degli operatori che di fatto effettuano il servizio mensa. In altri termini il buono pasto deve valere 8 euro fino alla fine della chiusura del ciclo che si realizza con il rimborso dell'esercizio convenzionato da parte dell'emittitore. A tal fine è necessario che i contratti di convenzionamento tra questi due soggetti - che non si trovano in condizioni di equità contrattuale - vengano predisposti secondo un modello che scongiuri la presenza di clausole vessatorie, facilmente inseribili da parte del contraente economicamente più forte.

10

### **Il buono pasto rischia di non essere più spendibile da parte dei lavoratori?**

I buoni pasto assicurano a milioni di lavoratori di usufruire di un servizio più che mai utile e permette ai datori di lavoro pubblici e privati di sostenere, di fatto, il reddito dei propri lavoratori e a questi ultimi di godere di un "bonus" defiscalizzato. Tuttavia, le distorsioni conseguenti alla volontà di renderlo mero strumento di risparmio per le casse pubbliche, comportano una serie di disfunzioni (mancata spendibilità dei buoni pasto per mancanza di esercizi in cui utilizzarli, fallimenti delle società emittitrici, impugnazioni delle aggiudicazioni, ecc.) che mettono a rischio la difesa di quel tessuto sociale ed economico che a quelle casse contribuisce: tanto dei lavoratori quanto delle imprese che ne garantiscono la spendibilità presso i propri esercizi.