



Troppa importanza al prezzo e poca alla qualità. Il meccanismo degli appalti pubblici frena lo sviluppo del settore

Problemi E SOLUZIONI

L'Angem, la principale associazione che riunisce le maggiori società della ristorazione collettiva, è scesa decisamente in campo a difesa degli interessi della categoria e del comparto. Lo ha fatto e tuttora lo sta facendo con grande impatto, con incontri fra gli addetti ai lavori e attraverso gli organi d'informazione: quotidiani, radio e televisioni hanno dato ampio spazio alle rimostranze e al problema. È stato lanciato un autentico grido di allarme nell'af-

fermare che i servizi specifici resi dalle imprese specializzate ad ospedali, scuole, strutture del sociale, etc., sono ormai a rischio di sospensione a causa di un inadeguato riconoscimento economico da parte delle stazioni appaltanti e di formule di gara capestro.

A dire delle aziende, in primis, quanto pagato da un ente per un pasto è insufficiente rispetto alla qualità dei servizi richiesti. Per di più, in un ramo di attività che già in partenza porta all'appaltatore

un "valore aggiunto" risicato, assai modesto.

È un risultato anche figlio di gare indette dalle pubbliche amministrazioni che – sempre secondo i rappresentanti delle imprese di ristorazione – non tengono conto di tutti i costi necessari per produrre un pasto. Così facendo, si finirebbe per favorire implicitamente addirittura aziende poco serie, che acquisterebbero derrate di scarsa qualità, facendo anche sistematicamente ricorso al lavoro in nero.

Altra critica di peso rivolta alle amministrazioni riguarda la ripartizione dei punteggi nelle gare aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che vedono quasi sempre attribuire al prezzo un valore troppo predominante rispetto al punteggio riservato alla qualità. In sostanza, si tratta di un'offerta al prezzo più basso, camuffata da appalto-concorso.



Diffusi timori

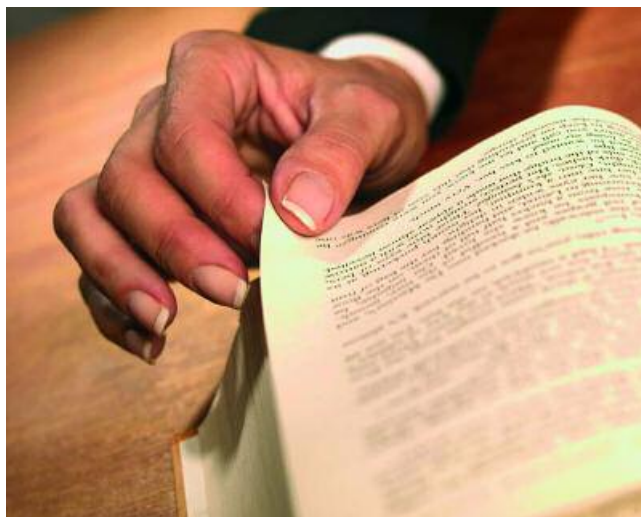
Le dichiarazioni rilasciate in seno alla citata associazione (anche durante un'intervista presentata in un telegiornale della rete RAI), hanno creato nell'opinione pubblica – non in grado di discernere esattamente tra i diversi aspetti affrontati – una generale preoccupazione in merito alla qualità dei servizi attualmente erogati. Si va diffondendo in molti il convincimento, o quanto meno il dubbio, di una ristorazione “pubblica” di scarso livello.

Questa preoccupazione è per di più alimentata anche dalle notizie recentissime circa il rischio che anche nelle mense arrivino carni bovine e suine di provenienza irlandese inquinate da diossina. In genere, la qualità delle derrate alimentari che vengono impiegate nei servizi di ristorazione è di buon livello; questo naturalmente non esclude casi di aziende criticabili che ricorrono a prodotti di poca qualità: è accaduto e lo si è accertato ufficialmente qualche anno fa – e ha fatto scalpore – in una struttura ospedaliera pugliese. C'è da evidenziare, piuttosto, un'altra pecca significativa che emerge dal quadro generale, anche se in misura limitata. Alcune imprese sottopongono i propri lavoratori a turni di lavoro massacranti, magari in ambienti poco salubri, talora con orari decisamente pesanti. Non è pensabile di poter svolgere un servizio soddisfacente, appagante, se le maestranze chiamate

a realizzarlo non si trovano ad operare in condizioni adeguate, in qualsivoglia canale.

Tornando al tema più scottante del quale ci stiamo occupando, va detto che le imprese hanno ragione nell'affermare che se una gara privilegia il prezzo rispetto alla qualità, è come se veramente si trattasse – come precedentemente accennato – di una gara al massimo ribasso!

Quando, tuttavia, si cerca di individuare e mettere a fuoco i criteri base di valutazione ai quali, a parere delle imprese, si dovrebbero attenere ed ispirare le stazioni appaltanti nella selezione dei concorrenti, si scopre che ci si appoggia il più delle volte ad elementi insufficienti e spesso di secondo piano. Non basta, ad esempio, la formazione, un compito del resto ormai obbligatorio. Non risulta che da parte dell'ente appaltante vengano fornite, per un bando di gara o un capitolato, indicazioni tali da rappresentare fattori significativi per valutare, da parte delle imprese, la qualità del servizio richiesto, e di conseguenza, da parte dell'ente, quanto offerto in più o in meno, dai singoli concorrenti. È un problema autentico, e di non facile soluzione.



Le indicazioni standard

La maggior parte dei capitolati d'appalto, d'altra parte, contiene tutte le specifiche tecniche relative al servizio alle derrate, alle grammature, etc. Va poi precisato che come requisito per partecipare alle gare viene richiesto alle aziende quasi sempre il possesso della certificazione del sistema qualità (Norma ISO 9001:2005), che garantisce che il soggetto sia in grado di rispondere con la propria struttura, competenza e dotazione tecnica, alle richieste del cliente. Un fattore verificato anche da un ente terzo (ente di certificazione) che a sua volta valuta secondo i requisiti della norma ISO 19011 dal Sincert, l'organismo preposto al controllo dell'attività degli enti di certificazione. E' difficile per le stazioni appaltanti trovare elementi distintivi che le mettano nelle condizioni di dire che un'offerta è migliore rispetto ad un'altra. Del resto, il comportamento che le imprese hanno durante l'erogazione di un contratto non risulta da alcun documento. Le attestazioni rilasciate dalle amministrazioni relative all'esecuzione del servizio si limitano a una dichiarazione generica di buona esecuzione; sarebbe auspicabile che riportassero tutte le non conformità al contratto, e che venisse istituito una sorta di "credito qualità" per quelle aziende che non abbiano dato atto a gravi non conformità. Allo stato attuale, i parametri che possono essere assunti come criterio per valutare la



dotto, o del servizio. Inoltre, una valutazione va fatta sulle "varianti", che devono essere lasciate solo al concorrente e non orientate in modo da dargli la possibilità di suggerire innovazioni e miglioramenti agli standard fissati dalla pubblica amministrazione.

Cosa fare

Le aziende di ristorazione dovrebbero sforzarsi anch'esse di ricercare e suggerire parametri oggettivi di valutazione, indicando come sarebbe possibile

Ciò è vero in alcuni casi, ed è dovuto a due fattori negativi. Il primo, è l'incapacità riconosciuta ad alcune stazioni appaltanti nello stimare con correttezza i costi del servizio richiesto, che vuole magari prestazioni che superano i costi di produzione; il secondo elemento, riguarda il comportamento di alcune aziende che talora, pur di aggiudicarsi un appalto, praticano prezzi al di sotto del costo di produzione: una soluzione che a volte influenza anche altre amministrazioni.

Spesso l'appaltante formula i prezzi da porre a base d'asta senza tenere conto della specificità di quanto viene richiesto e che magari è diverso rispetto a quanto voluto dal comune limitrofo.

È capitato di vedere abbassato il prezzo di un servizio perché un'azienda concorrente era venuta a conoscenza (non si sa come) del prezzo stimato, facendo sapere all'assessore di turno che era disponibile a gestire il servizio a un prezzo più basso rispetto a quello preventivamente fissato dall'ente. Così la base d'asta fu abbassata, e l'azienda "trafficonca" finì per aggiudicarsi l'appalto. Quel prezzo purtroppo ha fini-



validità di un'offerta tecnica sono alcuni di quelli indicati all'art.83 del Codice degli appalti: ad esempio, le caratteristiche ambientali ed il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del pro-

misurare questa supposta differenza tra i vari concorrenti.

Tema ulteriore delle lamentele dei caterer riguarda i prezzi che vengono assunti come base d'asta, e che spesso, secondo la denuncia delle categorie, non sono remunerativi.

to per influenzare molte altre amministrazioni del territorio, le quali lo assumono spesso come valore e parametro di riferimento.

Veri problemi

Le responsabilità delle pubbliche amministrazioni riguardano certamente anche le richieste, per come formulate nei capitolati e nei bandi. Alcune aziende, pur di mantenere l'appalto o nella speranza di aggiudicarselo, partecipano comunque alla gara pur sapendo in partenza di non poter esaudire al meglio

si risolve con le contrapposizioni o con accuse generiche, ma promuovendo strategie che consentano di contenere i costi e garantire contemporaneamente la qualità del servizio. Questo per quanto riguarda gli enti pubblici, mentre le associazioni di categoria devono denunciare ed emarginare quelle imprese che mostrino comportamenti scorretti e lesivi del mercato e della sua trasparenza. Le amministrazioni, per esempio, potrebbero unirsi per gestire in comune i servizi di ristorazione, ottimizzando il lavoro. Il tutto permetterebbe di ridurre i costi fissi e di aumentare la produttività dell'incarico

per risparmiare. In mancanza di una strategia che permetta di contenere i costi: si incomincia dalle derrate; in seguito, si vedrà che cosa d'altro si potrà tagliare. Proprio in questi giorni si sta cercando, in un comune del Piemonte, di redigere al meglio il capitolato per il servizio di ristorazione. Attualmente l'ente, non disponendo di una propria cucina, acquista i pasti dall'azienda di ristorazione che li fornisce anche all'ospedale. Per entrambi, i pasti vengono prodotti nella cucina dell'azienda sanitaria. I due enti, a suo tempo, aggiudicarono il servizio con gare distinte.

Il Comune, dovendo oggi bandire la nuova gara, avrebbe dovuto prevedere come requisito di partecipazione, che le aziende possedessero un loro centro di cottura. L'unico però attualmente disponibile è quello dell'azienda ospedaliera: in pratica, la società prescelta a gestire tale centro di cottura, si troverebbe in un regime di monopolio.

Nuovi modelli

Il primo suggerimento dato ai responsabili del Comune è stato quello di prendere contatti con quelli dell'ospedale, proponendo loro di effettuare la gara in simbiosi. È stata accolta positivamente la proposta, e si sta valutando il modo di procedere. Se si raggiungerà l'accordo, il primo effetto positivo per l'ospedale sarà quello di spendere meno e di diluire i costi degli ammortamenti derivanti dalle opere di ammodernamento delle attrezzature; anche il Comune spenderà meno per effetto delle sinergie determinate da una minore incidenza dei costi di trasporto e di un abbassamento di quelli fissi, e del costo del personale.

Spesso la miopia degli amministratori non consente di sfruttare sinergie che, se messe in atto, garantirebbero la qualità per gli utenti e la giusta remunerazione ai gestori del servizio. Un esempio di quanto auspicato lo si può trovare in questo stesso numero della rivista, nella rubrica "Comuni a confronto", che riporta l'esperienza di quattro Comuni dell'Emilia che hanno costituito un soggetto giuridico per la gestione di alcuni servizi, compreso appunto quello della ristorazione. C'è da augurarsi che altri possano seguire questa logica individuata e prescelta. ●



la domanda, sperando di vedersi comunque assegnare la gara e di "recuperare" durante il servizio, per lo più non rispettando i dettami del contratto, risparmiando sulla qualità delle derrate, del lavoro etc. La situazione economica contingente acuisce il fenomeno: da un lato, le stazioni appaltanti hanno sempre meno fondi per garantire i servizi; dall'altro, ci sono le imprese che hanno visto aumentare il costo di alcune derrate, del lavoro, del carburante, e ridursi ancor più il margine di guadagno. Il problema non

co, superando i campanilismi e le divisioni politiche che spesso fanno da freno a questo tipo di iniziative. Le amministrazioni dovrebbero essere obbligate per legge ad associarsi nella gestione di alcuni servizi, e tra questi, sicuramente la ristorazione. Gli effetti della crisi, e quindi della necessità di contrarre i costi, già si fanno sentire. Anche per i contratti in corso, sono molte le amministrazioni che, ad esempio, si pongono la domanda: "quanto incide il costo del biologico?" Perché vorrebbero toglierlo dal me-