Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 717 del 23 luglio 2019

Fascicolo UVCS n. 1555_2018

Oggetto: Convenzione CONSIP S.p.A Buoni pasto 7 Lotti 1 e 3 per la fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto cartacei di qualsiasi valore nominale e dei servizi connessi in favore delle Amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 26, legge 23 dicembre 1999, n. 488 e s.m.i. e dell'articolo 58, legge 23 dicembre 2000, n. 388. Persistente inutilizzabilità dei buoni pasto "Qui!Ticket". Operatore economico: Qui! Group S.p.A. attualmente in procedura fallimentare.

Il Consiglio

nell'adunanza del 23 luglio 2019;

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;

Visti i decreti legislativi n. 163 del 12 aprile 2006 e n. 50 del 18 aprile 2016, e successive modificazioni, integrazioni e abrogazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza centrali di committenza e concessioni di servizi;

Considerato in fatto

Presso l'Autorità a decorrere dal mese di marzo 2018 sono pervenute svariate segnalazioni da parte di Amministrazioni comunali, rappresentanze sindacali, Università degli Studi, aderenti alla Convenzione Consip BP7, in merito alle difficoltà di utilizzo dei buoni pasto, rappresentate dai propri dipendenti. Nello specifico, le problematiche sollevate riguardavano il numeroso incremento, relativamente alle zone geografiche di riferimento dei Lotti in oggetto, (Lotto 1 e Lotto 3) degli esercizi commerciali convenzionati che si rifiutavano di accettare la modalità di pagamento dei buoni pasto "QUI!Ticket" nonché le modalità di accettazione "saltuaria" da parte degli esercenti che, senza

particolari forme di informazione alla clientela, interrompono la disponibilità ad accettare i buoni pasto per lunghi periodi di tempo.

Le motivazioni addotte da parte degli esercenti, riguardavano le consistenti commissioni imposte dalla Società emittente e dall'altra i pesanti ritardi nei pagamenti da parte del Fornitore.

La situazione ha generato significative e negative ripercussioni sulle condizioni economiche dei dipendenti pubblici che si sono trovati con una fonte di integrazione salariale non spendibile.

Al riguardo l'Autorità, nel prendere atto di quanto previsto dalla Convenzione nonché dal Capitolato Tecnico, stipulati tra la Società Consip e la Società Qui! Group (in particolare paragrafo 9), ha ritenuto di richiedere alla Società Consip con nota prot. Anac n. 36002 del 24.4.2018 una dettagliata relazione in merito alle azioni intraprese nei confronti del Fornitore dalla Consip stessa e/o dalle Amministrazioni aderenti alla Convenzione nell'applicazioni di penali su un comportamento non conforme ai doveri contrattuali assunti e se tale comportamento anomalo reiterato abbia comportato l'applicazione di clausole risolutorie del contratto.

Con nota del 24 maggio 2018 (prot. Anac n. 44653/2018) la Consip SpA in riscontro alla nota di richiesta dell'Anac del 24 aprile 2018 rappresentava che già a decorrere dal mese di gennaio 2018 aveva ricevuto una serie di segnalazioni, in particolare:

1. da parte di Pubbliche amministrazioni che usufruivano della Convenzione in oggetto, relative alla mancata spendibilità dei buoni pasto emessi dalla Qui!Group S.p.A. presso gli esercizi oggetto di convenzionamento;
2. da parte degli esercizi oggetto di convenzionamento relativamente al mancato rispetto dei termini di pagamento degli importi dovuti (c.d. rimborsi).

Al fine di inquadrare con certezza il perimetro e la portata delle riscontrate criticità, nonché di assicurare la piena fruibilità del servizio, la Consip S.p.A. con la nota di riscontro alla richiesta di informazioni comunicava di aver tempestivamente contestato al Fornitore le evidenze intimando di provvedere alla soluzione delle problematiche.

Nello specifico, la Consip SpA comunicava che in data 26.1.2018 aveva chiesto alla Qui! Group dettagliate spiegazioni in merito ai disservizi lamentati, ribadendo la necessità che gli impegni presi in Convenzione fossero pienamente rispettati e anticipando che, in caso di inottemperanza, avrebbe proceduto alla risoluzione della Convenzione.

Con note successive del 30.1.2018 in riscontro alla Società Consip, il Fornitore rappresentava le ragioni di tali problematiche e le azioni che avrebbe intrapreso per garantire la continuità del servizio, impegnandosi a risolvere in tempi brevi le criticità segnalate. Con nota prot. del 31.1.2018, Consip richiedeva alla Qui! Group S.p.A. di porre in essere precise azioni e di produrre idonea documentazione al fine di consentire una piena verifica degli impegni assunti per ristabilire tempestivamente la piena funzionalità nell'erogazione del servizio.

In riscontro a tale richiesta, Qui! Group S.p.A. trasmetteva in data 20.2.2018, documentazione tesa a dimostrare le azioni poste in essere – ivi compresi, tra l'altro, gli elenchi "Tabella A" degli esercizi

convenzionati aggiornati – assicurando in tempi contenuti la piena fruibilità dei buoni pasto presso la propria rete.
Ne seguivano ulteriori comunicazioni a mezzo mail in data 2.3.2018 e 26.3.2018, con le quali il Fornitore rassicurava la Società Consip circa la crescente capacità di provvedere al pagamento degli esercizi convenzionati.
Preso atto del continuo slittamento del termine indicato per il definitivo rientro delle criticità, in data 27.3.2018 la Società Consip aveva rappresentato la permanenza di disservizi manifestati da Amministrazioni ed esercenti, intimando al Fornitore di provvedere alla immediata risoluzione delle problematiche, la Società riteneva quindi opportuno avviare, tramite l'organismo di ispezione (IQM Ispezioni e monitoraggi per la qualità S.r.l.), le verifiche ispettive sulla spendibilità dei buoni pasto previste dal par. 9.2.1 del Capitolato tecnico, presso un campione individuato dagli elenchi "Tabella A" degli esercizi convenzionati trasmessi dal Fornitore in data 20.2.2018. La Consip precisava che, alla data di trasmissione dell'informativa all'Anac, 24.4.2018, le verifiche ispettive erano state completate per il Lotto 3 (i risultati – ancora in corso di elaborazione – sembravano portare ad esiti negativi per il Fornitore), mentre rimanevano in corso di svolgimento le verifiche relative al Lotto 1.

In considerazione che gli elementi forniti dalla Consip SpA con nota del 24 maggio 2018 non erano sufficienti e necessitando ulteriori approfondimenti istruttori, l'Autorità con nota del 27 giugno 2018 avviava il procedimento di vigilanza ai sensi dell'art. 13 dell'allora vigente Regolamento Anac.
Nello specifico venivano richiesti i seguenti elementi:

- la verificata definitiva cessazione delle criticità nel comportamento del Fornitore già rappresentate con nota Anac del 24.4.2018 prot. n. 36002;
- in caso di persistenza delle criticità già evidenziate della nota di riscontro del 24.4.018, i provvedimenti intrapresi nei confronti della Qui!Group S.p.A., nonché da parte delle singole Amministrazioni;
- specifiche sulle Amministrazioni che avessero proceduto alla risoluzione o al recesso dei propri contratti attuativi;
- ulteriori azioni messe in atto da parte della Società Qui! Group, in attuazione di quanto previsto dall'art. 5.2 delle Condizioni Generali allegate alla Convenzione che dispone che il Fornitore si obbliga ad eseguire tutte le prestazioni a perfetta regola d'arte, nel rispetto delle norme vigenti e secondo le condizioni, le modalità, i termini e le prescrizioni contenute nella Convenzione e nei relativi allegati.

Con nota del 27 luglio 2018 venivano rappresentati da Consip SpA aggiornamenti sull'evoluzione delle azioni intraprese in relazione alle inadempienze poste in essere dal fornitore Qui!Group S.p.A. nell'ambito della convenzione BP7.

A fronte delle verifiche ispettive conclusesi con esiti fortemente negativi, la Società Consip comunicava l'applicazione al Fornitore di penali contrattualmente previste in via specifica per gli esiti delle attività ispettive (di cui alle lett. p) e q) del par. 11.5 del capitolato Tecnico) per un importo complessivo di euro 160.000,00.

Inoltre, in data 13 luglio 2018, la Società Consip nel prendere atto che il termine assegnato con la diffida ad adempiere era decorso inutilmente, essendosi lo stato di inadempienza mai ridotto, bensì successivamente aggravato, provvedeva a disporre la risoluzione per grave inadempimento della Convenzione BP7, Lotti 1 e 3, stipulata con la Qui! Group S.p.A., contestualmente ritenendo le cauzioni definitive ai fini della loro escussione.

Al fine di fornire una rapida soluzione che consentisse alle Amministrazioni di far fronte alle esigenze di approvvigionamento a tutela dei diritti del personale dipendente delle medesime, Consip S.p.A. comunicava di aver avviato in data 20 luglio 2018 la procedura di interpello ex art. 140 d.lgs. n. 163/2006 finalizzata ad individuare un Operatore economico disposto a subentrare negli ordinativi di fornitura a favore delle Amministrazioni che avevano originariamente aderito alla Convenzione. Alla data di trasmissione delle controdeduzioni da parte della Società Consip, la procedura di interpello era in corso di svolgimento.

Ritenendo necessari ulteriori chiarimenti in merito a quanto fornito dalla Consip S.p.A. con nota del 27 luglio 2018, l'Autorità con nota del 18 settembre 2018 convocava i rappresentanti della Società Consip nonché dell'Organismo di ispezione in audizione, audizione svoltasi in data 8 ottobre 2018.

Come indicato dall'apposito verbale, firmato dai rappresentanti Consip, in sede di audizione veniva comunicato che solo a partire da gennaio 2018 erano pervenute alla Società, dalle Amministrazioni pubbliche aderenti alla Convenzione, segnalazioni in merito a disfunzioni del servizio.

Secondo gli istanti, fino al gennaio 2018 le PPAA non avevano manifestato disagi che non potessero ritenersi fisiologici alla luce della dinamicità della rete di esercenti che il Fornitore ha l'obbligo di tenere ferma nella sua numerosità. "*Sulla scorta di tali circostanze non sussistevano fino a tale data, motivi di anticipazione delle verifiche ispettive di rito, che sarebbero state svolte, come per le precedenti edizioni, comunque entro l'anno*" come si evince dal verbale di audizione.

Con successiva nota del 26 ottobre 2018, veniva trasmessa all'Autorità la documentazione richiesta nel corso dell'audizione, in particolare la documentazione completa relativa ai reclami/segnalazioni pervenuti nel biennio 2016 e 2017 e nel corso del 2018, su apposito supporto *Cd-rom*.

Da ultimo l'Autorità con nota del 17.5.2019 prot. n. 39587 trasmetteva la comunicazione delle risultanze istruttorie alla Società Consip.

Diritto e controdeduzioni alle risultanze istruttorie

Con riferimento agli obblighi del Fornitore l'Autorità nella trasmissione della nota relativa alle risultanze istruttorie evidenziava che l'art. 5.2 delle Condizioni generali allegate alla Convenzione disponeva che "*il Fornitore si obbliga ad eseguire le prestazioni a perfetta regola d'arte, nel rispetto delle norme vigenti e secondo le condizioni, le modalità, i termini e le prescrizioni contenute nella Convenzione e nei relativi allegati*".

Ai sensi dell'art. 6 della Convenzione costituiscono obbligazioni specifiche del Fornitore, tra le altre: ***a)*** *assicurare in relazione ai Buoni pasto a valore, la presenza di almeno un Esercizio Convenzionato ogni 15 soggetti aventi diritto al pasto (…)* ***c)*** *assicurare la spendibilità dei buoni pasto negli Esercizi Convenzionati di cui alle precedenti lettere a)* ***g)*** *mantenere per tutta la durata del Contratto di fornitura, il numero totale degli esercizi convenzionati risultante dall'ultima versione degli elenchi* ***k)*** *rispettare per tutta la durata della convenzione e dei singoli contratti di fornitura, gli impegni relativi alla Commissione offerta ed ai termini massimi di pagamento a favore degli Esercenti, dichiarati nell'Offerta Tecnica, secondo quanto riportato nel Disciplinare di gara"*

Ai sensi del par.5.1.2 del Capitolato tecnico *"Il Fornitore, indipendentemente dal numero di Esercizi convenzionati nel Lotto aggiudicato, dovrà garantire e l'Amministrazione Contraente potrà verificare, per tutta la durata contrattuale e per ogni sede di utilizzo:* ***a:*** *la presenza di almeno 1 Esercizio convenzionato ogni 15 soggetti aventi diritto al pasto (…);* ***b:*** *presso detti Esercizi dovrà essere assicurata la spendibilità dei buoni pasto".*

Il successivo par. 6.2 lett b) del Capitolato tecnico "*Il Fornitore aggiudicatario, in relazione ai termini di pagamento degli Esercizi, si impegna ad effettuare, per tutta la durata della Convenzione e dei singoli contratti di fornitura, il pagamento degli importi dovuti ai titolari degli Esercizi (…).*"

Con riferimento agli obblighi/controllo dal lato dell'Amministrazione si evidenzia che come anche riassunto al punto 2.4.5 Guida alla Convenzione "Sistema di controllo e di reclami", "*Fermo restando il diritto dell'Amministrazione di effettuare verifiche,* ***con qualsiasi modalità*** *ed* ***in qualsiasi momento,*** *durante il periodo di efficacia dei contratti di fornitura, sull'adempimento da parte del fornitore degli obblighi contrattuali, la Consip SpA potrà effettuare* ***"anche"*** *avvalendosi di Organismi di Ispezione(…) apposite verifiche ispettive, sia presso gli esercizi convenzionati del Fornitore, sia presso le sedi del Fornitore medesimo" (…).*

"*In particolare tali verifiche (…) consisteranno in un controllo in corso di vigenza dei contratti, che monitori l'esistenza degli Esercizi, l'effettiva spendibilità dei buoni pasto per gli utilizzatori, nonché il pieno riconoscimento del valore nominale dei Buoni pasto*".

"In aggiunta alle verifiche ispettive, viene predisposta dalla Consip una procedura di raccolta e gestione degli eventuali reclami provenienti dalle PP.AA.; a tale scopo le Amministrazioni possono utilizzare il modulo di reclamo disponibile sul portale (…)".

L'Autorità, nel prendere visione delle note di segnalazione pervenute alla Consip SpA nei primi mesi del 2017, evidenziava che diverse di loro facevano riferimento a precedenti comunicazioni già trasmesse e a

situazioni pregresse (verificatesi a decorrere dal 2016[1]) non risolte in cui veniva ribadita, in particolare, l'enormità dei ritardi nel rimborso dei buoni pasto Qui!Ticket utilizzati presso gli esercizi commerciali da parte della Qui! Group S.p.A. reiterata nel tempo e con riferimento, a volte, ad un unico esercizio vicino all'Amministrazione segnalante.

Alla luce della documentazione agli atti l'Autorità evidenziava da parte della Società Consip, un tardivo avvio delle procedure di verifica e di ispezione, con riferimento alle zone di cui ai Lotti in oggetto, nonché una mancata verifica di quanto previsto dall'art. 5.2 delle Condizioni Generali allegate alla Convenzione, che dispone che il Fornitore si obbliga ad eseguire tutte le prestazioni a perfetta regola d'arte, nel rispetto delle norme vigenti e secondo le condizioni, le modalità i termini e le prescrizioni contenute nella Convenzione e nei relativi allegati.

Si evidenziava altresì una carenza di tempestività da parte della Consip SpA nella verifica della effettiva spendibilità dei Buoni pasto nelle zone geografiche segnalate ed il rispetto da parte del Fornitore dei termini di pagamento, delle commissioni e degli impegni relativi ai c.d. servizi aggiuntivi da applicare agli Esercenti.

L'esecuzione del servizio dunque, dagli atti acquisiti dall'Autorità risultava connotata da gravi inadempimenti contrattuali in ordine ai mancati servizi offerti dal Fornitore e previsti nella Convenzione già da tempi ben precedenti a quanto rilevato dalla Società Consip che con atto del 13 luglio 2018 ha provveduto a disporre la risoluzione del contratto in essere[2].

L'Autorità evidenziava altresì una carenza nelle modalità di procedura di raccolta e di gestione dei reclami pervenuti dalle Pubbliche Amministrazioni già a decorrere dall'anno 2016. La Società Consip non avrebbe dovuto attendere "l'esplosione del fenomeno" con riferimento alle segnalazioni di disservizio ricevute (e come ribadito da parte della Società, da ultimo, sia con nota del 26 ottobre 2018 sia nella cronologia degli avvenimenti trasmessa all'Autorità, in cui si parla di "progressiva emersione nel 2018" a fronte di un evento ormai già esploso) per avviare l'attività ispettiva, ma avrebbe dovuto adottare delle specifiche iniziative anche in considerazione del rilevante bacino di utenza regionale dei lotti e dell'impatto nazionale e mediatico che gli inadempimenti contrattuali avevano provocato. Infatti sulla problematica si era avuto un rilevante impatto mediatico già dal 2017.

[1] *Ci si riferisce, in particolare, alla Comunicazione del Comune di Sora del 13 maggio 2016 e di altri Comuni, in cui si sottolinea da parte delle Amministrazioni esponenti una ingiustificata decurtazione del 10% dal valore del buoni pasto Qui!Ticket o la sottrazione dall'utilizzo del buono di determinate categorie merceologiche di prodotti anche in grandi catene come la Conad. Si evidenzia, altresì, che sempre nel 2016 la Città di Alzano Lombardo rappresentava già a decorrere dall'1.6.2016 un eccessivo ritardo o mancato pagamento agli Esercenti commerciali da parte della Qui! Group, del tutto ingiustificato se considerato pochi mesi dopo la stipula del contratto.*

[2] *Come documentato dalle note trasmesse all'Anac e acquisite agli atti.*

A fronte dunque di inadempienze rilevanti, l'Autorità in sede di comunicazione delle risultanze istruttorie non ravvisava incisivi e tempestivi interventi da parte della Società Consip.

La condotta della Consip SpA risultava ascrivibile ad una non scrupolosa valutazione della documentazione di gara in merito alla celerità delle iniziative da adottare in caso di inadempimento del Fornitore e, più in generale, da quanto emerso nell'istruttoria, alla gestione di tutto il "ciclo di vita" dell'affidamento in argomento.

Da ultimo l'Autorità in sede di comunicazione delle risultanze istruttorie evidenziava che relativamente a quanto comunicato dal Fornitore nella corrispondenza con Consip S.p.A., in merito ai ritardati pagamenti nei confronti degli esercenti, in particolare sul fatto di aver addossato la colpa dei mancati pagamenti sui ritardi nei trasferimenti di denaro da parte della Pubblica Amministrazione che avrebbero causato problemi di liquidità alla Società, con nota del 14 novembre 2018 era stata richiesta specifica relazione alla Società Qui! Group S.p.A. e per essa ai curatori fallimentari[3], senza ricevere alcun riscontro.

Con nota del 17.6.2019 la Consip SpA riscontrava le risultanze istruttorie dell'Autorità del 17 maggio 2019. Nello specifico, la Società con riferimento ai reclami ricevuti nel biennio 2016-2017 e alle modalità di raccolta e di gestione degli stessi evidenziava che, per garantire il monitoraggio del funzionamento delle Convenzioni stipulate nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti, si è dotata, fin dall'inizio della propria attività, di sistemi strutturati di raccolta, catalogazione, analisi e gestione del *workflow* delle segnalazioni da parte delle Amministrazioni aderenti a tutte le convenzioni (pubblicate, attive, chiuse con contratti attivi, etc). Il sistema, inizialmente basato su una soluzione applicativa sviluppata internamente, è continuamente migliorato. Sin dal 2004 è stato integrato con un prodotto di mercato di CRM (inizialmente *PeopleSoft*, ora Oracle SIEBEL) e ha permesso di costituire una banca dati che raccoglie, dal momento della sua attivazione ad oggi, circa 37.000 segnalazioni provenienti dalle Amministrazioni Pubbliche italiane relativamente a tutte le iniziative attivate. In particolare, nel monitoraggio delle convenzioni "Buoni pasto", la Consip ha evidenziato che in considerazione della loro complessità (migliaia di Amministrazioni aderenti) e degli ingenti volumi di fatturato della commessa, si sarebbe avvalsa di più fonti di informazione per valutare, tanto sotto il profilo qualitativo quanto sotto quello quantitativo, l'andamento del servizio nel suo insieme e le singole problematiche.
Entrando nel merito delle segnalazioni, con riferimento alle uniche 3 ricevute nel corso del 2016 per il Lotto 3, tutte concentrate nel mese di maggio e pervenute unicamente da parte del Comune di Sora (riguardanti un reclamo generico di mancata accettazione e n. 9 moduli di reclamo di altrettanti

[3] *Il Tribunale di Genova, Sezione Fallimentare, con sentenza del 6 settembre 2018 nel dichiarare il fallimento della Qui! Group SpA, nominando giudice relatore e curatori.*

dipendenti del Comune riferiti a 4 esercizi commerciali), la Società Consip ha trasmesso lo scambio di *mail* tra la Società, l'Amministrazione aderente e Qui!Group S.p.A. Dalla corrispondenza intercorsa, la Società Consip sarebbe tempestivamente intervenuta al fine di:

• supportare l'Amministrazione nel riportare l'indicazione dettagliata della problematica riscontrata nell'utilizzo del buono pasto, per consentire al fornitore di intervenire in maniera puntuale verso l'esercizio commerciale;

• sollecitare il Fornitore affinché rimuovesse il disservizio lamentato dall'Amministrazione e fornisse in tempi brevi riscontro a quest'ultima.

È stato infine monitorato il comportamento del Fornitore in termini di rimozione del disservizio e puntuale riscontro all'Amministrazione; la Qui!Group infatti, in tale occasione, ha:

• confermato il corretto e regolare ritiro dei buoni pasto in alcuni dei punti vendita citati;

• sostituito con altri esercizi i punti vendita che effettuavano decurtazione sul buono pasto.

Nei mesi successivi, il Comune di Sora non avrebbe inviato ulteriori moduli di reclamo.

In riferimento invece all'unico reclamo pervenuto dal Comune di Alzano Lombardo, richiamato nelle comunicazioni delle risultanze istruttorie dell'Autorità che ha per oggetto la segnalazione di ritardi dei pagamenti da parte di Qui!Group nei confronti di due esercizi convenzionati, la Società Consip faceva presente che la segnalazione era datata 1 giugno 2016, a fronte di un primo ordinativo di fornitura emesso da detta Amministrazione in data 9 maggio 2016. Dal momento che il paragrafo 2.5 del Capitolato Tecnico prevedeva che la consegna dei buoni pasto dovesse avvenire (in caso di prima richiesta di approvvigionamento) entro 20 giorni lavorativi dalla stessa, a parere della Società Consip era evidente che questa, per quanto celere potesse essere stata, difficilmente sarebbe potuta avvenire prima della fine del mese di maggio; pertanto, i dipendenti avrebbero presumibilmente potuto iniziare a spendere i buoni pasto nel corso del mese di giugno 2016.

Ciò significa che la segnalazione, datata 1 giugno 2016, di mancato pagamento da parte di Qui!Group S.p.A. verso gli esercenti citati nel modulo di reclamo non può riferirsi a fatture emesse dai suddetti esercenti nell'ambito della Convenzione BP7, ma, eventualmente, a precedenti contratti in essere tra Qui!Group S.p.A. e gli stessi ristoratori. Anche per quanto riguarda il Comune di Alzano Lombardo, l'avvenuta risoluzione della problematica da parte del Fornitore è avallata a parere della Consip, dalla circostanza che nessuna altra successiva segnalazione è giunta a Consip da parte della suddetta Amministrazione relativamente alla spendibilità dei buoni pasto. Sempre con riferimento ai reclami pervenuti nel biennio 2016-2017, la Società Consip rappresentava alcune casistiche, dalle quali si ricava che la presentazione di reclami da parte delle Amministrazioni non sempre era indicativa della presenza di un disservizio imputabile al Fornitore e, in quanto tale, non era qualificabile come inadempimento contrattuale:

1. spesso le Amministrazioni lamentano una generica (non contestualizzata) scarsa spendibilità dei buoni pasto, oppure la doglianza è relativa ad esercizi che non rientrano nell'Elenco degli esercizi convenzionati dal Fornitore. Al riguardo la Società Consip S.p.A. precisava che si configurava un

inadempimento contrattuale solamente se questo avveniva in uno degli esercizi convenzionati ad hoc per la singola Amministrazione e riportati nell'Elenco degli esercizi per Unità Approvvigionante e sede di utilizzo dell'Unità approvvigionante (cd. tabella B);

2. il mondo degli esercizi pubblici è caratterizzato da un elevato *turn-over,* che determina frequenti aperture e chiusure degli esercizi stessi e quindi cambi di gestione (cfr. in apposita comunicazione alla quale la Società Consip ha rappresentato che, a seguito di un cambio di gestione, il nuovo esercente non aveva preso contatti con la Qui!Group per ricevere istruzioni sull'utilizzo della strumentazione di lettura dei buoni). Questi tipi di cambiamenti verrebbero raramente comunicati dagli esercenti alle società emettitrici e determinerebbero disagi sulla clientela fino al momento in cui i nuovi contratti di convenzionamento vengono formalizzati. Naturalmente, laddove il nuovo gestore dell'esercizio non fosse intenzionato a convenzionarsi con l'emettitore, il Fornitore è tenuto a sostituirlo con altro esercizio nelle immediate vicinanze.

A parere della Società Consip vi sarebbe da rilevare, inoltre, che la risoluzione, da parte del Fornitore, delle problematiche succitate, seppur in seguito all'intervento di Consip, appariva indicativa della sostanziale capacità del Fornitore stesso di adempiere correttamente le proprie obbligazioni contrattuali.

La Società Consip, in sede di controdeduzioni rammenta inoltre, che, così come previsto dal Capitolato Tecnico della Convenzione, ogni Amministrazione ha il diritto (*rectius* il dovere) di applicare le penali in caso di riscontrate difformità rilevate rispetto alla regolare esecuzione del proprio Ordinativo di fornitura. In particolare, sarebbero contrattualmente previste le seguenti ipotesi di applicazione delle penali da parte delle Amministrazioni:

- ritardi nella consegna degli elenchi degli esercizi convenzionati;
- ritardi nel convenzionamento di almeno 1 esercizio ogni 15 soggetti aventi diritto al buono pasto;
- ritardi per il convenzionamento di esercizi su richiesta motivata delle Amministrazioni contraenti;
- ritardi per l'invio della comunicazione dell'elenco degli esercizi convenzionati (Tabella B) alle Unità Approvvigionanti;
- per ogni esercizio in meno rispetto al numero degli esercizi convenzionati risultante nell'ultima versione degli elenchi inviati alla Consip e ogni giorno di ritardo per il convenzionamento degli esercizi mancanti;
- mancata sostituzione di esercizi convenzionati che abbiano comunicato la disdetta al convenzionamento.

Nel corso degli anni 2016 e 2017, come comunicato dalla Società Consip, nessuna delle Amministrazioni aderenti alla Convenzione in oggetto aveva mai segnalato di aver provveduto ad applicare tali penali. Pertanto la mancata applicazione delle penali, unitamente al numero di reclami in linea con la media delle precedenti edizioni, non avrebbero fornito indizi evidenti di una situazione cronica di inadempimento contrattuale.

Con riferimento all'impatto mediatico nell'anno 2017, rilevato dall'Autorità nel prospettare carenze di tempestività nell'intervento di Consip, e nello specifico riferimento a "un rilevante impatto mediatico

già dal 2017", sul punto Consip rileva che, accanto ad alcune notizie di stampa che effettivamente sembravano segnalare possibili difficoltà nella spendibilità dei buoni pasto emessi dalla Qui!Group, nel corso del 2017 circolavano sulla stampa nazionale anche numerosi articoli che qualificavano, invece, lo stesso Gruppo, come una realtà imprenditoriale d'eccellenza, innovativa, solida, con ricavi e profitti in crescita ed intenzionata ad ampliare l'offerta di servizi.

Con riferimento alle modalità e alle tempistiche delle procedure di verifica e ispezione a partire dal mese di gennaio 2018 la Società Consip evidenziava nelle controdeduzioni trasmesse che si era riscontrato un significativo aumento delle segnalazioni delle Amministrazioni relative a disservizi nell'ambito dei Lotti 1 e 3 della convenzione BP7. In seguito al vistoso aumento dei reclami pervenuti nei primi mesi del 2018, la Società Consip avviava anche l'iter per lo svolgimento delle verifiche ispettive sui suddetti lotti ponendo in essere specifiche azioni di richiamo nei confronti del Fornitore. Consip ribadiva, inoltre, che la stessa Società Qui!Group era titolare di un contratto-quadro, il cui monitoraggio in fase di esecuzione – per la natura stessa del contratto, stipulato a livello centrale ma utilizzato da pressoché tutte le Amministrazioni pubbliche per il soddisfacimento di un fabbisogno "locale" e capillare – era necessariamente effettuato secondo regole articolate e procedure strutturate, affinché potessero essere assicurate le necessarie garanzie di accuratezza nell'accertamento della corretta esecuzione contrattuale, ai fini dell'adozione di eventuali provvedimenti nei confronti del Fornitore. In particolare le verifiche ispettive sarebbero state disciplinate prendendo a riferimento la normativa UNI ISO 2859-1:2007 parte 1° (livello II ordinario), individuando precisi livelli di qualità accettabili (LQA) che avrebbero consentito in maniera scientifica di stabilire gli esiti del controllo. Con riferimento alle modalità di svolgimento delle verifiche ispettive di spendibilità dei buoni pasto, dettagliatamente descritte ai paragrafi 9 e ssg. del Capitolato Tecnico allegato alla Convenzione, erano distinte in 4 macro fasi e ad ogni macro fase erano riconducibili tutta una serie di attività da svolgersi secondo termini e tempistiche predefinite e non comprimibili, ed ulteriori attività i cui tempi di esecuzione si sovrappongono in alcuni casi ai termini fissati, o dilatano gli stessi.

Con particolare riferimento alla fase sub 1), costituiva condizione essenziale, per lo svolgimento delle verifiche ispettive relativamente alla cd "spendibilità del Buono Pasto", la disponibilità degli "Elenchi aggiornati degli esercizi convenzionati- Tabella A", che il Fornitore è tenuto a far pervenire a Consip nel termine di 10 giorni lavorativi dalla ricezione della relativa richiesta (cfr. lett. e) del par. 5.1.5 del Capitolato tecnico. Ai sensi del par. 9.1.1 del citato Capitolato, gli Elenchi così pervenuti erano sottoposti da Consip a verifica documentale di completezza (mancanza e/o errori di compilazione) di coerenza dei dati (assenza e/duplicazioni) rispetto ai requisiti richiesti. Introdotta la fase sub 2), gli Elenchi così depurati costituivano la popolazione sulla base della quale definire numericamente il campione statistico secondo la menzionata norma UNI ISO 2859-1:2007 e procedere pertanto con la richiesta al MEF di autorizzazione all'intestazione dei ticket nella numerosità fissata. Pertanto, inviata la richiesta al MEF per l'intestazione dei buoni pasto (22 marzo 2018) e ricevuta la relativa necessaria autorizzazione all'intestazione (27 marzo 2018) e medio tempore estratto il campione di esercizi oggetto

di ispezione e definite in apposito Vademecum le regole di ingaggio dell'Organismo di Ispezione incaricato, è risultato possibile richiedere alla società emettitrice la Fornitura dei Buoni Pasto necessari per lo svolgimento delle verifiche ispettive. La fornitura anzidetta avviene entro ulteriori 10 giorni lavorativi (cfr. par. 9.2.1 del Capitolato tecnico), termine entro il quale i documenti devono pervenire all'Organismo di Ispezione che, a sua volta, deve distribuirli agli Ispettori dislocati nei territori di interesse. A valle del recapito all'Organismo di Ispezione dei buoni pasto inviati dal fornitore (12 aprile 2018), si avvia la fase sub 3) che prevedeva l'esecuzione delle verifiche presso gli esercizi convenzionati, i cui tempi tecnici dipendevano, tra l'altro, dalla numerosità degli esercizi campione, dalla loro dislocazione sul territorio, dall'accessibilità degli stessi a seguito, a titolo di esempio, di chiusure per eventi luttuosi o rinnovo dei locali o chiusura delle strade di accesso o altro (casistiche previste, tra altre, nel capitolato tecnico, cfr. par. 9.2.1). In dette ipotesi, la visita ispettiva risulta nulla e si rende pertanto necessario procedere alla sostituzione dell'esercizio campione.

Nel caso di specie, hanno formato oggetto di ispezione oltre 520 esercizi, dislocati in circa 180 diversi Comuni, capillarmente distribuiti nei rispettivi territori regionali. In tale contesto, tempestivamente, a valle della ricezione dei buoni pasto, da parte di Consip è stato avviato il primo ciclo di verifiche ispettive (18 aprile 2018), con chiusura il 18 maggio sul lotto 3 e il 10 maggio sul lotto 1.

I risultati delle attività ispettive sono stati quindi elaborati dall'Organismo di Ispezione, che provvedeva a validare i relativi Rapporti consegnati dagli Ispettori, relativamente a ogni singolo esercizio oggetto di verifica, a elaborare le relative risultanze, nonché a redigere il documento conclusivo, ovvero la Relazione di chiusura (20 giugno 2018). La fase sub 4) ha preso avvio dal ricevimento del citato documento, che è stato esaminato dalla Società Consip per l'adozione dei provvedimenti necessari, i cui tempi rispettano le esigenze del contraddittorio con il Fornitore nel caso di applicazione di penali, o dell'iter decisionale in ordine all'assunzione di provvedimenti gravosi quali la risoluzione contrattuale.

In parallelo (18, 19 e 20 giugno 2018), Consip ha avviato le ulteriori verifiche circa il rispetto: a) dei termini di pagamento delle fatture emesse dagli esercenti, b) degli impegni assunti in sede di offerta relativamente alla percentuale massima di Commissione.

Le modalità di svolgimento di tale tipologia di attività di verifica sono dettagliatamente descritte al paragrafo 9 e ssg. del Capitolato Tecnico allegato alla Convenzione.

Nel caso di specie, hanno formato oggetto di ispezione n. 400 fatture campione registrate dal Fornitore nel periodo intercorrente tra il 1° ottobre 2017 e il 10 maggio 2018 (200 fatture campione per ciascuno dei due lotti). All'esito, la verifica sub a) rispetto dei termini di pagamento delle fatture emesse dagli esercenti, ha restituito risultati fortemente negativi per il Fornitore in termini di ritardo nell'onorare parte delle stesse, che sono tuttavia risultate integralmente saldate agli emettitori. La verifica sub b) rispetto degli impegni assunti in sede di offerta relativamente alla percentuale massima di Commissione ha invece restituito esito positivo, non evidenziando comportamenti inadempienti del Fornitore rispetto all'obbligo di applicare agli esercenti una commissione che, nel suo ammontare massimo, non superi il valore percentuale dichiarato in sede di Offerta Tecnica.

Alla luce di quanto sopra prospettato, contestualmente allo svolgimento del primo ciclo di Verifiche Ispettive, la Società Consip provvedeva, in data 3 maggio 2018, all'invio di una diffida ad adempiere nei confronti del Fornitore.

Sulla scorta dell'esito fortemente negativo delle verifiche ispettive e della mancata ottemperanza alla suddetta diffida, Consip provvedeva a contestare le relative penali (26 giugno 2018) e ad applicarle in data 6 luglio 2018, nonché a risolvere la Convenzione (18 luglio 2018), stipulata con il Fornitore relativamente ai lotti 1 e 3, senza procedere all'espletamento dell'ulteriore ciclo ispettivo, sebbene previsto dalla *lex specialis* di gara (cfr. paragrafi 9.2.1 e 9.2.3.1 del Capitolato Tecnico). Con riferimento agli ulteriori interventi messi in atto da Consip SpA nel primo semestre 2018 la Società stessa in considerazione della circostanza che l'avvio delle Verifiche Ispettive non avrebbe garantito effetti immediati sul ripristino della corretta esecuzione contrattuale da parte del Fornitore, si attivava anche con altri interventi, finalizzati a incidere rapidamente su tale aspetto e, pertanto, indurre il Fornitore a fornire tutte le necessarie evidenze in ordine alla soluzione della problematica, manifestate nei reclami ricevuti delle Amministrazioni contraenti.

Nel corso del mese di gennaio e febbraio, infatti, oltre agli scambi epistolari con la Società Qui!Group si svolgevano diversi incontri, con i vertici della Qui!Group S.p.A., volti a far luce sulla situazione venutasi a creare, e aventi l'obiettivo di individuare e valutare le modalità di risoluzione, proposte dal Fornitore, rispetto alle problematiche emerse. In particolare, il 31.01.2018, veniva richiesto da parte della Società Consip a Qui!Group S.p.A. di:

• inviare alle Amministrazioni gli elenchi Tabella B aggiornati al mese di gennaio/febbraio 2018;

• inviare una Comunicazione a tutta la rete degli esercizi convenzionati dei lotti 1 e 3 (Tabella A aggiornata al 16 febbraio 2018) con la quale il Fornitore, nel ribadire la validità del contratto e dell'*Addendum* specifico per la Convenzione Consip Buoni pasto ed. 7, rassicurasse tutti gli esercenti sul rispetto degli impegni presi in ordine alla commissione e ai termini di pagamento ivi contenuti;

• effettuare la verifica degli esercizi effettivamente utilizzati dai dipendenti di ciascuna Amministrazione, nonché, per ciascuno dei predetti esercizi, la volontà di accettare i buoni pasto oggetto della Convenzione BP ed.7, la regolare esecuzione del servizio, nonché la regolare posizione amministrativa di ciascun esercente;

• effettuare degli incontri con ciascuna Amministrazione, al fine di accertare che le stesse si dichiarassero soddisfatte della ripresa regolare dell'esecuzione del servizio, che avessero ricevuto le Tabelle B aggiornate al mese di gennaio/febbraio 2018 e quindi non avessero alla data più doglianze nei confronti della Qui! Group S.p.A.;

• produrre una dichiarazione ai sensi dell'art. 47 d.P.R. 445/2000 che attestasse le predette attività.

Con comunicazione del 20.02.2018 il Fornitore, in riscontro a tale richiesta, trasmetteva documentazione tesa a dimostrare le azioni poste in essere – ivi compresi gli elenchi "Tabella A" degli esercizi convenzionati aggiornati – assicurando *in tempi contenuti* la piena fruibilità dei buoni pasto presso la propria rete. Seguivano inoltre ulteriori comunicazioni a mezzo mail in data 2.3.2018 e 26.3.2018, con

le quali il Fornitore rassicurava la Società Consip circa la crescente capacità di provvedere al pagamento degli esercizi convenzionati. È in queste circostanze che è stato illustrato da parte di Qui!Group l'intervento del Fondo KKR consistente in un innesto di liquidità finalizzato a sanare la temporanea situazione di crisi di cassa che si stava verificando, a detta della Qui!Group, anche a causa del ritardo nei pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni aderenti.

La possibilità di un intervento del Fondo citato avrebbe trovato ampia eco anche nella stampa che riportava l'imminente sottoscrizione dell'accordo fra Qui!Group ed il Fondo di investimenti KKR, per un *private placement* di un primo bond da 50 milioni di euro emesso da Qui!Group, quotato al Third Market della Borsa di Vienna, con lo scopo di supportare lo sviluppo del *business*; l'operazione vedeva come consulenti Linklaters e Deloitte per KKR, mentre Mediobanca e Studio Pedersoli hanno invece supportato la Qui! Group S.p.A.

Questo scenario, a parere della Società Consip, conteneva due elementi positivi:

1. il mercato finanziario, evidentemente attraverso approfondite *due diligence* effettuate dai consulenti citati, avrebbe dato credito ad un'operazione finanziaria tramite la sottoscrizione di un *bond* da parte di un primario Fondo americano, comprovando la stabilità fiscale, patrimoniale, gestionale ed economica di un'azienda;
2. in caso di successo, l'operazione di cui sopra avrebbe consentito alla Qui!Group di sanare le posizioni debitorie nei confronti degli esercenti e rimuovere le criticità relative alla spendibilità dei buoni pasto.

L'obiettivo della Consip, infatti, era soprattutto quello di adoperarsi affinché il fornitore Qui!Group S.p.A. ricominciasse ad eseguire le prestazioni contrattuali a perfetta regola d'arte e rispettasse gli impegni presi con la sottoscrizione della Convenzione, rimuovendo i disservizi per i dipendenti delle Amministrazioni nel più breve tempo possibile. La Società Consip da ultimo evidenziava che l'adozione di un provvedimento di risoluzione da parte di Consip è azione non priva di consistenti disagi sul piano operativo per le Amministrazioni aderenti all'iniziativa e non prive di conseguenze per i dipendenti delle suddette Amministrazioni. Nei mesi di aprile e maggio, a seguito dell'intervento del Fondo KKR avvenuto nel corso del mese di marzo 2018 che ha consentito al Fornitore di sanare parte delle posizioni debitorie con gli esercenti, il numero di reclami delle Amministrazioni contraenti si sarebbe significativamente ridotto. In sintesi, con riferimento a quanto contestato dall'Autorità in merito alla carenza delle modalità di raccolta e analisi dei reclami, al tardivo avvio delle procedure di ispezione, alla tardiva risoluzione contrattuale e alla non scrupolosa valutazione della documentazione di gara, la Consip evidenziava i seguenti punti di attenzione.

L'analisi dei reclami pervenuti nel corso del 2017 non evidenziava fenomeni anomali, se rapportati alla media storica dei reclami pervenuti nelle precedenti sei edizioni. A conferma del carattere non patologico del fenomeno, si sarebbe aggiunta anche la mancata applicazione di penali da parte delle Amministrazioni utilizzatrici. Sebbene le verifiche ispettive abbiano avuto inizio concreto il 18 aprile 2018, con invio degli ispettori sul territorio, Consip, già nel mese di gennaio, procedeva a richiedere

formalmente al Fornitore l'avvio di alcune attività funzionali al ripristino del servizio, tra le quali comunicazioni alla rete degli esercizi convenzionati e incontri con le Amministrazioni, che producevano, seppur per un limitato periodo di tempo, effetti positivi; nel corso del primo trimestre 2018 si è proceduto, inoltre, con ulteriori interlocuzioni che riscontravano anche interventi di terze parti (fondo KKR) funzionali a risolvere la temporanea crisi di liquidità che si stava verificando.
Se da un lato, per poter procedere con la risoluzione contrattuale era necessario raccogliere sufficiente materiale di supporto probatorio dell'inadempimento, dall'altro, nella suddetta fase di interlocuzione, l'obiettivo della Società Consip era soprattutto quello di adoperarsi affinché il fornitore Qui!Group ricominciasse ad eseguire le prestazioni contrattuali a perfetta regola d'arte e rispettasse gli impegni presi con la sottoscrizione della Convenzione, rimuovendo i disservizi per i dipendenti delle Amministrazioni nel più breve tempo possibile. La Società Consip evidenziava che l'adozione del provvedimento di risoluzione da parte della società era stata non priva di disagi per le Amministrazioni aderenti all'iniziativa.

In merito alla documentazione di gara della Convenzione Buoni Pasto ed. 7, Consip precisava, da ultimo, che anche a fronte delle criticità sopravvenute sui lotti 1 e 3, si era già adoperata per modificare alcuni aspetti di gestione delle prossime edizioni, quali ad esempio: introduzione, nella documentazione di gara, di indicatori diretti a monitorare periodicamente le condizioni finanziarie e patrimoniali dei Fornitori aggiudicatari, ridefinizione delle modalità di avvio delle verifiche ispettive, individuazione di ulteriori indicatori qualitativi, funzionali alla valutazione del quadro andamentale della Convenzione, e del relativo sistema di *reporting*.

Con riferimento ai reclami pervenuti alla Società Consip nel periodo 2016 e 2017, le controdeduzioni rappresentate dalla Società in merito alle iniziative adottate relative alle segnalazioni ricevute dalla Società da parte delle Amministrazioni pubbliche per il mancato adempimenti da parte del Fornitore Qui! Group, possono definirsi sufficienti al fine di uno specifico riscontro rispetto alle contestazioni rappresentate dall'Autorità in sede di comunicazione delle risultanze istruttorie.

Relativamente all'anno 2018, come evidenziato anche dalla dettagliata cronologia trasmessa dalla stessa Società Consip, in merito alle attività svolte nel corso del primo semestre 2018, le stesse non sarebbero caratterizzate da efficacia e tempestività nell'azione amministrativa, specificatamente con riguardo all'avvio delle procedure ispettive e alla trasmissione della diffida ad adempiere nei confronti del Fornitore, trasmessa in data 3 maggio 2018, nella contestazione delle penali (26 giugno 2018) e nell'applicazione delle stesse in data 6 luglio 2018, con relativa risoluzione della Convenzione in data 18 luglio 2018 stipulata con il Fornitore relativamente ai lotti 1 e 3.
Proprio per la presenza sul mercato nazionale di una varietà di situazioni critiche, la Società Consip avrebbe dovuto dotarsi già in sede di predisposizione della documentazione di gara di uno specifico

sistema di indici per meglio valutare il sussistere dell'elemento dell'affidabilità della Società stessa e che avrebbero potuto permettere un monitoraggio dello stato di salute del Fornitore dal punto di vista della solvibilità anche alla luce del rilevantissimo impatto del contratto BP7 sul mercato nazionale italiano e delle ripercussioni negative sulle condizioni economiche dei dipendenti pubblici che si sono trovati con una fonte di integrazione salariale non spendibile.
Per tutti i motivi sopra indicati

DELIBERA

- di confermare, relativamente al 2018, le criticità già indicate in sede di comunicazione delle risultanze istruttorie;
- di ritenere, per i motivi precedentemente esposti, il comportamento della Società Consip con riferimento alle segnalazioni e specificatamente nella fase di interlocuzione con la Società Qui! Group nel primo semestre del 2018, non corrispondente ai principi di efficacia e tempestività dell'azione amministrativa in merito alle iniziative adottate con riferimento agli inadempimenti verificatisi e al continuo slittamento del termine indicato dalla Società Qui! Group per il definitivo rientro delle criticità.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 30 luglio 2019

Il Segretario, *Maria Esposito*