



**Disegno di legge di Delega al Governo in materia di contratti pubblici
C.3514 e abbinati.**

VIII Commissione Ambiente della Camera dei Deputati

13 aprile 2022

Premesse

CONFIDA è l'unica associazione di categoria che rappresenta, a livello nazionale, l'intera filiera della distribuzione automatica di cibi e bevande. Socio effettivo di Confcommercio – Imprese per l'Italia e partner di EVA - la *European Vending Association* - tra i suoi membri CONFIDA conta attualmente oltre 500 imprese operanti nei settori della gestione e fabbricazione dei distributori automatici di alimenti e bevande, della fabbricazione di prodotti utilizzati nella distribuzione automatica e nel settore dei servizi e della commercializzazione.

Nel campo della distribuzione automatica, o vending, l'Italia è leader a livello internazionale. Il nostro Paese, infatti, ha la più ampia rete distributiva alimentare automatica d'Europa con oltre 820 mila vending machine installate, seguito da Francia (590 mila), Germania (545 mila) e Inghilterra (421 mila). Sono più di 3000 le imprese della distribuzione automatica in Italia, con un indotto occupazionale di oltre 30 mila persone. A questi numeri si devono aggiungere le imprese coinvolte in tutta la filiera, come quella dei produttori alimentari e dei fabbricanti di accessori e di tecnologie per le vending machine.

I distributori automatici sono un prodotto della tecnologia italiana apprezzata in tutto il mondo. I fabbricanti italiani di vending machine sono infatti leader a livello mondiale e circa il 70% della produzione italiana viene esportata all'estero. Tra le produzioni italiane del vending esportate anche all'estero non ci sono solamente le macchine, ma anche molti prodotti accessori tipicamente utilizzati nelle vending machine, quali prodotti in plastica monouso come bicchieri, agitatori di bevande e bottiglie.

La pubblica amministrazione e la distribuzione automatica

I distributori automatici sono installati su tutto il territorio nazionale, sia nei locali appartenenti a privati sia nei locali delle Pubbliche amministrazioni (quali uffici comunali, provinciali o regionali, scuole, università, ospedali, pubblici uffici). In questo senso, è particolarmente rilevante, in termini di fatturato, la quota di distributori installati nella pubblica amministrazione, dal momento che rappresenta circa il 18% del fatturato totale. Il peso della Pubblica Amministrazione nella distribuzione automatica si è avvertito particolarmente nel corso della Pandemia da COVID-19, quando l'obbligo di smart working per una parte dei dipendenti pubblici ha fatto registrare perdite importanti di fatturato per le imprese di gestione del servizio.

Il danno, perciò, per le imprese di gestione è stato duplice: da un lato, hanno subito gli effetti derivanti dal mancato guadagno, dovuto al calo degli introiti in connessione con la diminuzione delle consumazioni; dall'altro, un danno emergente, costituito dalle invariabilità dei costi fissi. Al fine di limitare l'impatto negativo sul comparto, nel corso del 2020 il Governo è intervenuto inserendo una norma per calmierare gli effetti negativi della crisi pandemica, prevedendo la possibilità di rideterminare le singole concessioni a favore delle imprese che abbiano mostrato un calo del fatturato conseguito dal concessionario, per i singoli mesi interessati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, superiore al 33%. Questa misura, sebbene sia stata inserita una clausola di invarianza finanziaria che ne ha limitato l'applicazione, ha avuto effetti concreti sull'attività delle società di vending per ridurre i canoni.

Tuttavia, il tema delle concessioni rappresenta una delle principali preoccupazioni per gli operatori del comparto, in quanto, ad oggi, il costo del canone concessorio rappresenta ormai una quota tra il 60 e il 70% del costo dell'intera concessione – di fatto rendendo **molte di queste concessioni antieconomiche**. Per questi motivi, si ritiene quanto mai opportuno prevedere un intervento normativo volto a definire alcuni capisaldi della disciplina della concessione di servizi.

La concessione di servizi: criticità e prime indicazione di modifica

A partire dal 2016, con l'adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs 50/2016), il servizio della distribuzione automatica è assegnato a seguito di un bando di gara per la concessione di servizio. Nel settore delle concessioni, e nello specifico nel servizio di somministrazione automatica di alimenti e bevande, le Pubbliche Amministrazioni tendono ad attribuire un'importanza marginale all'istruttoria svolta ex ante all'immissione sul mercato di una concessione. Tuttavia, la maggiore criticità riscontrata è la mancanza di **un'analisi preliminare volta a certificare la sostenibilità economica** per l'operatore della commessa pubblica.

In primis, ci preme sottolineare che, come Associazione di categoria rappresentativa dell'intera filiera, abbiamo particolarmente apprezzato la modifica intervenuta in prima lettura al Senato, che ha introdotto la possibilità che vengano predisposti, anche per la concessione di servizi, dei contratti tipo di **project financing**. In particolare, verrebbe esteso il perimetro della norma già prevista dal testo licenziato dal Consiglio dei Ministri, sulla scia di quanto già ipotizzato dall'ANAC con le Linee Guida n. 9 recanti il monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato.

Tuttavia, nonostante questa prima modifica, che ricopre particolare importanza, riteniamo fondamentale compiere un ulteriore passo verso la regolamentazione della concessione dei servizi.

Più nello specifico, si premette che il Codice dei contratti pubblici descrive solo alcuni elementi tipici del contratto di concessione e per la costruzione del bando di gara come l'indicazione del valore del fatturato del concessionario e l'adozione di un metodo oggettivo per la stima del valore di fatturato. Tuttavia, in concreto, le Pubbliche Amministrazioni frequentemente aggirano il dettato normativo, indicando un valore di fatturato che non rappresenta una stima del potenziale valore della concessione futura, bensì è una mera trasposizione del dato comunicato dal precedente gestore, **senza che vi sia una effettiva verifica**. Di conseguenza, il metodo con cui l'Amministrazione dovrebbe stimare il dato di fatturato non è praticamente mai indicato. La puntuale stima del fatturato è per altro necessaria affinché l'Ente pubblico possa definire nella maniera più accurata possibile tutte le caratteristiche della concessione, tra cui la **durata**, che deve essere stabilita in un tempo congruo. Molto spesso, nella pratica, la durata delle concessioni è talmente breve da non consentire il rientro dell'investimento economico da parte degli operatori.

Un altro elemento essenziale per la verifica della fattibilità economica e finanziaria della concessione è la **valutazione preliminare della matrice dei rischi**. Tale valutazione preliminare è definita nelle linee guida n. 9 dell'ANAC la quale suggerisce di prendere in esame le molteplici ipotesi di rischio, che vengono suddivise in griglie di "rischio generali", definite dalle stesse linee

guida, e griglie di “rischi speciali” individuabili dalle stesse autorità. Tali griglie, servono alle pubbliche amministrazioni per effettuare l’operazione preliminare di *risk assessment* e *risk management*.

Un’ulteriore problematica riscontrata nel sistema delle concessioni è quello della c.d. **doppia leva**. Le pubbliche amministrazioni tendono infatti sempre più frequentemente a rimettere a gara concessioni che impongono ai concorrenti, ai fini dell’aggiudicazione:

- a) il massimo rialzo sul canone concessorio a base d’asta;
- b) il massimo ribasso da applicare sui prezzi di vendita.

Tale meccanismo, unito a concessioni immesse sul mercato in maniera superficiale e senza alcuna istruttoria fatta a monte sulla reale sostenibilità del contratto, aumenta in maniera esponenziale il rischio di immettere nel mercato concessioni antieconomiche. Ad oggi, a causa di tale meccanismo, circa il 50% delle concessioni sono di fatto in perdita. Sarebbe quindi opportuno introdurre un **divieto espresso della possibilità di prevedere il sistema della doppia leva nelle gare pubbliche**.

Inoltre, è opportuno sottolineare che nel Codice dei contratti pubblici **non è previsto un meccanismo di verifica dell’anomalia dell’offerta per le concessioni**. A tal proposito, la giurisprudenza nel corso degli anni ha ritenuto possibile sottoporre a verifica dell’anomalia dell’offerta soltanto se la Stazione Concedente, nei documenti di gara, introduce espressamente tale meccanismo di tutela.

Tuttavia, qualora nelle concessioni si prevede il procedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta, giocoforza si deve richiamare il sistema previsto per gli appalti, poiché il Codice è totalmente sprovvisto di uno specifico meccanismo di verifica: alla luce di ciò, è necessario un **meccanismo proprio di verifica di anomalia dell’offerta** perché nelle concessioni, differentemente dagli appalti, la *ratio* sottesa al contratto è completamente differente. Nella quasi totalità delle concessioni, infatti, la gara viene svolta con un meccanismo di rialzo sul canone concessorio (mentre nel sistema degli appalti si tratta di un meccanismo totalmente opposto che si basa sulla percentuale di ribasso sulla base d’asta), ed è per questa sostanziale differenza che la maggior parte delle soluzioni adottate nel sistema degli appalti per verificare il sistema delle concessioni mal si presta a garantire un meccanismo di reale verifica della congruità delle offerte economiche.

Da ciò consegue la necessità di approntare un **meccanismo di verifica dell’anomalia dell’offerta** chiaro e definito secondo le peculiarità specifiche della concessione.

Allegato 1 - La proposta per la riforma della concessione dei servizi

Proposta – Sostenibilità della concessione di servizi

All'articolo 1, comma 2, dopo la lett. v), inserire le seguenti:

- a) v-bis) *Introduzione di un sistema volto alla verifica dell'anomalia dell'offerta nelle concessioni;*
- b) v-ter) *Introduzione, durante la fase di istruttoria e predisposizione della documentazione di gara da parte della Pubblica Amministrazione, di un sistema volto alla verifica preliminare dell'equilibrio economico e finanziario delle concessioni immesse nel mercato;*

Relazione illustrativa

La proposta, volta a garantire la necessaria sostenibilità economica della concessione dei servizi, è strutturata su due livelli. Nella prima parte, si chiede di regolamentare l'anomalia dell'offerta nelle concessioni di servizi in quanto si tratta di una assenza non trascurabile rispetto all'impianto introdotto con il d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici). Questa modifica è necessaria in quanto si ritiene non possa essere applicata ad una concessione di servizi l'attuale sistema di anomalia dell'offerta prevista per il sistema degli appalti in quanto la prima è caratterizzata da una matrice di conto economico. Nella seconda parte della proposta di modifica, si intende introdurre una norma che detta regole precise nella fase istruttoria avente ad oggetto la predisposizione dei documenti di gara per le concessioni in quanto, nella quasi totalità dei casi, la Pubblica Amministrazione mette a gara delle concessioni con flussi di cassa stimati senza avere la minima consapevolezza se quel flusso di cassa – in condizioni operative normali – consenta il rientro dell'investimento in un tempo dato. In aggiunta, l'assenza di istruttoria si traduce nell'introduzione nel mercato, senza controllo, tanto di concessioni in perdita, già a base d'asta, quanto di concessioni che generano una extra redditività a favore del concessionario.