



**Memoria parlamentare nell'ambito dell'esame del Disegno di legge di Delega  
al Governo in materia di contratti pubblici**

**8^ Commissione Lavori pubblici**

**9 novembre 2021**

## 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 in tutta Italia sia nei locali appartenenti a privati sia nei locali delle Pubbliche amministrazioni quali uffici comunali, provinciali o regionali, scuole, università, ospedali. Più nello specifico, risulta particolarmente rilevante, in termini di fatturato, al rilevanza dei distributori installati nella pubblica amministrazione che rappresenta circa il 18% del fatturato totale. Il peso della PA nella pubblica amministrazione è stata particolarmente evidente 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: esse hanno subito, infatti, da un lato un danno derivante 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. Nel corso del 2020 il Governo è intervenuto inserendo una norma per calmierare gli effetti negativi della crisi pandemica su questo settore, prevedendo la possibilità di rideterminare le singole concessioni a favore di quelle imprese che hanno 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 canone concessorio è arrivato ormai ad essere il 60 - 70% del

costo dell'intera concessione, rendendo molte di queste concessioni di fatto anti-economiche. Per questi motivi, si ritiene opportuno 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, il servizio della distribuzione automatica viene 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 mancanza di **un'analisi preliminare volta a certificare la sostenibilità economica** per l'operatore della commessa pubblica.

Il codice dei contratti pubblici (D.lgs 50/2016) descrive 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, nonostante queste indicazioni, in concreto le Pubbliche Amministrazioni aggirano il dettato normativo indicando un valore di fatturato che non è una stima del potenziale valore della concessione futura ma si risolve in una mera trasposizione del numero comunicato dal precedente gestore, **senza che vi sia una effettiva verifica circa la veridicità di quel numero**. Di fatto, il metodo oggettivo con cui l'Amministrazione dovrebbe stimare il dato di fatturato non viene 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 e la commessa pubblica non diventa più economicamente vantaggiosa per l'imprenditore che dovrà rinunciarvi.

Un altro elemento essenziale per la verifica di 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**.

Nel sistema normativo attuale del codice degli appalti, il procedimento di **verifica dell'anomalia dell'offerta** è un procedimento del tutto eventuale la cui attivazione è rimessa alla scelta discrezionale della PA. Nei contratti di concessione non esiste ad oggi l'anomalia dell'offerta che risulta invece definita nello specifico nel sistema degli appalti. Sul tema è intervenuto anche il Consiglio di Stato con alcune pronunce, specificando che se un bando sopra soglia comunitaria non prevede l'anomalia dell'offerta questo non riscontra problematiche, mentre nel caso in cui tale anomalia fosse verificata, allora si applica il sistema di anomalia dell'offerta degli appalti. Tuttavia, questa non può essere accettata come una soluzione definitiva perché il sistema delle concessioni proprio perché caratterizzate da una matrice di conto economico dovrebbero avere legislativamente previsto di un sistema di verifica dell'anomalia che tenga in conto della diversa natura del contratto. È quindi necessaria approntare un **sistema di verifica dell'anomalia chiaro e definito secondo le peculiarità specifiche della concessione**.

Un ultimo punto di criticità è di natura "culturale" degli stessi operatori del settore, i quali assistono in sede a concorrenti che al fine di aggiudicarsi la commessa si espongono ad offerte economiche che nei fatti risultano irrealizzabili e che sfociano in contratti in perdita con conseguente inadempimento del gestore. Questo è sicuramente dovuto alla mancanza di regole per la costruzione dell'affidamento della concessione. Si avranno dunque operatori che formuleranno offerte economiche realmente rispondenti al valore della commessa e altri che, approfittando della mancanza di regole precise e di controllo, sottrarranno quote di mercato attraverso offerte fuori mercato che spesso vengono poi risolte in successive risoluzioni contrattuali.

## Allegato 1 - Le proposte per la riforma della concessione dei servizi

### Proposta – Contratti tipo di concessione di servizi

All'articolo 1, comma 2, lett. n), apportare le seguenti modifiche: dopo le parole “con particolare riguardo”, sono aggiunte le seguenti “alle concessioni di servizi ed” e dopo le parole “delle opere pubbliche”, sono aggiunte le seguenti “e dell'erogazione dei servizi resi in concessione”.

### Relazione illustrativa

La proposta di modifica introduce la possibilità che vengano predisposti, anche per la concessione di servizi, dei contratti tipo di *project financing*. Più nello specifico, quindi, si propone di estendere il perimetro della norma 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. Ciò che accomuna il project financing alle concessioni di servizi, infatti, è il fatto che entrambe le figure giuridiche possono essere ricondotte nell'alveo del partenariato pubblico-privato.

### Proposta – Sostenibilità delle concessioni di servizi

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

- a) n-bis) *Introduzione di un sistema volto alla verifica dell'anomalia dell'offerta nelle concessioni;*
- b) n-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 detti 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.