Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 17

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

8ª COMMISSIONE PERMANENTE (Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

59ª seduta (antimeridiana): mercoledì 13 marzo 2019

Presidenza del presidente COLTORTI

IC 0262
TIPOGRAFIA DEL SENATO

I N D I C E

Audizione di rappresentanti di ANAS e di ANSEB (Associazione Nazionale Società Emettitrici Buoni Pasto)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 7, 11 e *passim*
FEDE *(M5S)* 17, 18
MARGIOTTA *(PD)* 7, 11
SANTILLO *(M5S)* 9
MASSAGLI . . . . . *Pag.* 11, 18
* *SIMONINI* 3, 9, 11

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per ANAS: l'amministratore delegato ingegner Massimo Simonini, il dottor Giorgio Fabio Altamura, responsabile dei rapporti istituzionali nazionali, il dottor Paolo Veneri, responsabile della direzione appalti e acquisti, il dottor Nicola Rubino, responsabile della direzione legale e la dottoressa Margherita Martini, responsabile degli affari istituzionali nazionali di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.; per ANSEB – Associazione nazionale società emettitrici buoni pasto, il presidente professor Emmanuele Massagli.

I lavori hanno inizio alle ore 11,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizioni di rappresentanti di ANAS e di ANSEB (Associazione Nazionale Società Emettitrici Buoni Pasto)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici, sospesa nella seduta pomeridiana di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33 comma 4 del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web*, Youtube e satellitare del Senato della Repubblica e che la Presidenza ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato, considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

È prevista oggi innanzi tutto l'audizione di rappresentanti di ANAS.

Sono presenti l'amministratore delegato ingegner Massimo Simonini, il dottor Giorgio Fabio Altamura, responsabile dei rapporti istituzionali nazionali, il dottor Paolo Veneri, responsabile della direzione appalti e acquisti, il dottor Nicola Rubino, responsabile della direzione legale e la dottoressa Margherita Martini, responsabile degli affari istituzionali nazionali di Ferrovie dello Stato Italiane spa.

Ringrazio i nostri ospiti per la disponibilità e cedo subito la parola all'ingegner Simonini per la relazione. Successivamente i colleghi potranno porre eventuali domande.

SIMONINI. Signor Presidente, ringrazio innanzitutto lei e la Commissione per la possibilità che ci viene offerta.

Noi oggi cercheremo di illustrarvi le nostre proposte di modifica a diversi provvedimenti legislativi, volte a agevolare e velocizzare gli appalti e i lavori con le imprese. Sostanzialmente, le proposte di modifica al decreto legislativo n. 50 del 2016 sono state suddivise in diverse fasi: il rilancio degli appalti, la riduzione dei tempi di affidamento, il sostegno alle imprese, il miglioramento e l'esecuzione, la riduzione del contenzioso.

Per quanto riguarda le misure per il rilancio degli appalti, premetto che abbiamo esaminato il decreto legislativo n. 50 e altre leggi, al fine di definire e proporre eventuali emendamenti al codice dei contratti. Ciò è stato fatto e abbiamo già consegnato la nostra proposta al Ministero. Nelle *slide* troverete un sunto delle principali attività che abbiamo svolto. Per il rilancio degli appalti abbiamo inteso estendere la soglia di riferimento per l'applicazione delle procedure negoziate negli appalti per lavori, con la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata per tutti gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria (circa 5 milioni di euro). Abbiamo previsto delle modifiche soggettive dell'ATI in caso di concordato prenotativo, quindi abbiamo pensato alla sostituzione di parte del raggruppamento delle imprese anche durante la fase di gara, prevedendo che le imprese che si trovano in concordato, anche prenotativo, non possano essere ammesse alla gara.

Abbiamo chiesto di dare maggiore impulso alla realizzazione delle opere attraverso l'appalto integrato, riutilizzandolo anche per opere di nostra competenza, come le opere infrastrutturali e di rete, cosa che oggi non ci è consentita. Abbiamo chiesto inoltre di affiancare all'attestazione SOA elementi che dimostrino la capacità economico-finanziaria dell'impresa stessa e definiscano qual è lo stato di benessere dell'impresa aiutandoci nella fase successiva. Per quanto riguarda il sistema unico di qualificazione, abbiamo previsto la possibilità di personalizzare le categorie SOA, che in generale sono abbastanza generiche, al fine di creare un elenco di operatori economici qualificati per settori specifici, semplificando alcune attività, al pari di quanto avviene per gli appalti di Ferrovie dello Stato.

Per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione, auspichiamo una maggiore velocità nella conclusione delle procedure di gara, attraverso l'estensione del criterio del massimo ribasso con esclusione automatica delle offerte anomale a tutti i lavori di importo fino alla soglia comunitaria, con la possibilità di eseguire anche questo tipo di gare. Sarebbe inoltre opportuno avere una maggiore discrezionalità nell'attribuire un punteggio all'offerta economica. Bisogna analizzare la questione un po' più nel dettaglio: noi mandiamo in gara quasi esclusivamente progetti esecutivi, che non consentono sostanziali migliorie. È chiaro che dare il 70 per cento a migliorie forse non è la cosa migliore; ci dovrebbe essere, in taluni casi, una maggiore discrezionalità sulla percentuale da attribuire all'offerta economica.

Per quanto riguarda le procedure per l'approvazione dei progetti, abbiamo proposto di snellire l'*iter* autorizzativo, identificando un procedimento unico un po' più snello al fine di anticipare le attività di valutazione di impatto ambientale o di altro tipo alla fase progettuale. Noi ave-

vamo pensato di anticiparle alla parte di fattibilità tecnico-economica, cioè alla prima fase progettuale. L'importante è snellire e non appesantire le fasi successive, evitando di far gravare ulteriori carichi economici sul progetto, per poi doverlo modificare. Proponiamo, inoltre, di introdurre una semplificazione delle procedure svolte dal Consiglio superiore dei lavori pubblici – che attualmente esprime un parere di competenza sulle opere superiori a 50 milioni di euro – attraverso un aumento di questa soglia a 200 milioni di euro, o, in alternativa, la riclassificazione della soglia dei 50 milioni di euro come 50 milioni di euro di lavori, atteso che tra lavori e finanziamento si rileva almeno un 30 per cento di differenza.

Per quanto riguarda le misure per la riduzione di tempi di affidamento, abbiamo proposto di semplificare il costo della manodopera, normalmente indicato dagli operatori in sede di offerta, eliminando l'obbligo per la stazione appaltante di indicare i costi della manodopera, i quali di fatto sono predefiniti e pubblicati dal Ministero del lavoro. Proponiamo di prevedere il costo dei contratti relativi al lavoro tramite elenchi di prezzi unici per il territorio e non tramite prezziari regionali, semplificando questi aspetti. Per quanto riguarda la verifica dei requisiti, riteniamo che si debbano semplificare le attività di ANAC, dando la possibilità di stipulare il contratto anche qualora la stazione appaltante non abbia ancora ricevuto tutte le certificazioni nel termine dei 30 giorni, verificando successivamente le certificazioni e il possesso dei requisiti e recedendo eventualmente dal contratto in un momento successivo.

Per la parte relativa alle commissioni di gara, proponiamo di abrogare la previsione dei commissari esterni. Riteniamo, infatti, che l'uso dei commissari esterni possa allungare ulteriormente i tempi di gara, perché non si avrebbe un controllo diretto della commissione di gara sui tempi, dal momento che i commissari esterni qualificati dall'ANAC potrebbero decidere loro quali sono i tempi giusti per esperire la gara, deprivando ANAS della possibilità di esercitare un efficace controllo sulle tempistiche.

Passo ora all'articolo 80. Normalmente si esclude la possibilità che un operatore economico possa essere escluso da una procedura di gara a causa di un suo subappaltatore. Quindi, si propone di eliminare i riferimenti di cui all'articolo 80 per i subappaltatori, permettendo all'operatore economico di cambiare il subappaltatore che si trova nella situazione di non poter operare. Anche in questo caso, si contempla la possibilità di non far partecipare alla gara le imprese che si trovano in uno stato di difficoltà economica, che abbiano presentato domanda di concordato preventivo e, quindi, non diano quelle certezze di affidamento economico necessarie per la realizzazione dell'appalto. Sempre in un'ottica di riduzione dei tempi di affidamento, abbiamo cercato di semplificare il procedimento per la certificazione antimafia, prevedendo che la stessa possa essere utilizzata per gare analoghe entro i 90 giorni successivi (così da non doverla richiedere per ogni singola gara). Inoltre, per velocizzare i tempi delle procedure di affidamento, si propone di eliminare la previsione relativa all'indicazione e alla successiva verifica dei costi della manodopera prima

dell'aggiudicazione anche perché si tratta di un obbligo di legge, vigilato da altre istituzioni pubbliche.

Passo ora alle misure a sostegno delle imprese. Il DURC irregolare, senza l'evidenza dell'entità economica dell'inadempienza, non ci aiuta. Al contrario, un DURC, ancorché irregolare, recante la valutazione economica dell'inadempienza, ci consentirebbe di pagare, in parte, l'impresa e di effettuare il pagamento della parte irregolare del DURC, così andando avanti con l'appalto. Vorremmo altresì che l'anticipazione sulle somme previste per legge non fosse circoscritta al solo settore dei lavori ma estesa al settore dei servizi, nonché alle consegne in via d'urgenza, quindi anche in mancanza di un contratto.

Nel caso della verifica dei requisiti in capo al subappaltatore, essa deve essere preordinata alla sola autorizzazione al subappalto in sede di esecuzione. Infatti, evitare di aggravare i concorrenti con l'indicazione della terna dei subappaltatori in fase di gara ci consentirebbe di essere più veloci nella gestione dell'appalto stesso e anche l'impresa ne trarrebbe giovamento. Quindi, occorre limitare la previsione dell'indicazione obbligatoria della terna dei subappaltatori a casi specifici.

Sempre con riferimento al subappalto, occorre definire in modo chiaro e tassativo i casi in cui la stazione appaltante corrisponde direttamente al subappaltatore l'importo dovuto. Questo è un punto abbastanza importante, perché spesso ci viene chiesto di pagare i subappaltatori, cosa che per noi non è così immediata. Infatti, il subappaltatore ha un contratto specifico con l'appaltatore, il quale – a sua volta – ha un contratto specifico e diverso con noi. Quindi, una modifica in tal senso ci permetterebbe di subentrare all'impresa nell'ipotesi di pagamento diretto al subappaltatore.

Passo ora alle misure per la buona esecuzione degli appalti. Vorremmo rappresentare l'esigenza di rafforzare la tutela della stazione appaltante attraverso una polizza decennale postuma, che spesso e volentieri l'appaltatore non ha voglia di fare, non fa, o non ha i soldi per sottoscrivere. Quindi, proponiamo che, prima del pagamento della rata di saldo, venga accesa detta garanzia, eventualmente utilizzando parte della rata di saldo (o tutta la rata di saldo, perché in genere è molto piccola), con la riserva di richiedere le eventuali mancanze economiche.

Passo ora alle misure straordinarie per la gestione in caso di fallimento dell'esecutore o risoluzione del contratto. Riteniamo necessario evitare alle imprese sottoposte a procedure concorsuali (quindi, a quelle che presentano domanda di concordato preventivo anche in bianco, e a quelle fallite) di partecipare a gare di appalto, cosa che oggi non avviene.

Quanto alle misure per la riduzione del contenzioso, abbiamo proposto, tra le altre cose, in caso di recesso, il pagamento da parte della stazione appaltante dei soli lavori eseguiti e dei materiali presenti in cantiere, precludendo all'appaltatore il riconoscimento del maggior danno, così da semplificare le procedure e forfetizzando un danno pari al 10 per cento, nel caso di risoluzione del contratto. Ciò normalmente non avviene, perché vengono valutati i lavori parzialmente eseguiti e quello che non è

stato fatto, una valutazione che risulta sempre abbastanza lunga e complessa.

Passo ora al tema dell'accordo bonario. Per quanto riguarda gli aspetti progettuali, oggetto di verifica *ex* articolo 26 del codice degli appalti, si fa un avvio della procedura e di verifica dello stato dei luoghi, proponiamo che anche tali aspetti non entrino a far parte delle riserve dell'impresa.

Sempre per la riduzione del contenzioso, si propone un aumento del contributo unificato suddiviso per fasce, prevedendo l'accesso alle controversie con un contributo via via crescente in relazione all'importo dei lavori. Si ritiene che questo possa fungere da elemento atto a dissuadere le imprese dall'intraprendere cause infondate, pur di essere aggressivi nei confronti dell'amministrazione. Un punto importante, che sta creando un allungamento dei tempi di realizzazione delle progettazioni, è rappresentato dalla VIA. Proponiamo di reinserire le strade extraurbane secondarie all'interno dei progetti di competenza delle Regioni e delle Province. Questo fa sì che le opere soggette a VIA possano esservi assoggettate a livello regionale anziché nazionale: ad oggi tutte le nostre strade, che sono extraurbane secondarie, sono soggette alla VIA a livello nazionale, quindi fanno capo a Roma.

Ultima, ma forse prima in quest'ultimo periodo, è la proposta che riguarda la consegna, la denuncia, le verifiche e l'autorizzazione da parte del Genio civile. Ad oggi, ANAS si è sempre comportata come amministrazione dello Stato, mantenendo le funzioni di Genio civile, quindi approvando e mantenendo il progetto, la cui consegna è fatta presso i nostri uffici. In base al quadro normativo che proponiamo di modificare (legge 5 novembre 1971, n. 1086; legge 2 febbraio 1974, n. 64; decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), dovremmo invece consegnare il progetto al Genio civile, che, dopo averlo controllato e verificato, dovrebbe darci l'autorizzazione, con un notevolissimo allungamento dei tempi. Ad oggi siamo direttamente noi a fare il progetto per oltre 14.000 ponti, quindi siamo noi ad approvarli, in realtà. Questo è l'ultimo degli elementi principali racchiusi nella rivisitazione del decreto-legge n. 50 e delle altre leggi che abbiamo presentato al Ministero.

Se vi servono maggiori dettagli, l'avvocato Rubino potrà illustrarvi meglio i passaggi relativi ad alcuni articoli.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Simonini per la sua esposizione.

MARGIOTTA *(PD)*. Signor Presidente, nel ringraziare l'ingegner Simonini e il suo *staff* devo ammettere che, anche in questo caso, mi pare ci troviamo di fronte a una serie di suggerimenti che ritengo condivisibili, come buona traccia di lavoro.

Ingegner Simonini, desidero innanzi tutto complimentarmi perché, tra gli altri aspetti, avete considerato la fase di esecuzione, sia pure in maniera sintetica. Noi legislatori abbiamo il vizio di discutere molto su tutte le procedure di aggiudicazione, ma c'è tutta un'altra parte connessa agli

appalti, che riguarda la regolarità e la speditezza dell'esecuzione, che pure va regolata. Mi pare che alcuni suggerimenti che avete dato siano assolutamente cogenti. Parimenti, condivido la difficoltà di fare un'offerta economicamente più vantaggiosa su un progetto esecutivo. Per esperienza personale, devo dire che ANAS ha fatto scuola: anche in alcuni bandi mi è capitato di vedere ultimamente che si sia «inventata» criteri – uso un termine forte – quali il monitoraggio delle opere, *ex ante*, *ex post* e durante, il BIM *(Building information model*) e altri molto più cogenti, come la minimizzazione dell'impatto ambientale. Lo dico scherzando perché, avendo ritenuto di far presentare l'offerta economicamente più vantaggiosa su un progetto esecutivo, sembra che abbiamo costretto le amministrazioni appaltanti a cercare criteri, visto che, secondo la legge, non si può migliorare il progetto; poiché qualcosa bisogna fare, sotto questo profilo, a mio avviso, in molti casi avete trovato alcune cose interessanti, che, come dicevo, fanno scuola, perché altre stazioni appaltanti guardano a questo vostro approccio. Ad una prima applicazione del codice, per esempio, le gare sui servizi d'ingegneria che avete aggiudicato attraverso accordi quadro di programma hanno subito ribassi mostruosi. Non voglio dare numeri, che cerco di non sbagliare mai, perché per me sono importanti, ma credo che in alcuni casi si sia trattato di cifre superiori anche al 60-65 per cento. Non si può procedere così, com'è naturale, quindi chiedo all'ingegnere Simonini se vi sia un modo di porvi rimedio, oppure se lo si può fare soltanto attraverso noi legislatori: è evidente che così si arrivi a svilire l'attività professionale, ma questo non riguarda solo ANAS, perché dappertutto è così; ricordo bene che quelle gare, però, fecero scalpore e credo che anch'esse fossero avvenute con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nella quale l'aspetto economico divenne prevalente, trasformandole in vere e proprie gare al massimo ribasso.

Condivido a mia volta l'impostazione data alle commissioni giudicatrici. Credo che la stessa ANAS si stia rendendo conto che l'idea di utilizzarne di esterne si scontri con alcune difficoltà, sia operative, perché l'albo non si riesce a fare e ci sono poche disponibilità, sia economiche, perché il Presidente stesso mi diceva che per esempio il Comune di Milano, una delle stazioni appaltanti più importanti ed efficienti del Paese, sostiene che, solo per fare le commissioni giudicatrici esterne, dovrebbe spendere 1 milione di euro, che è un costo.

Ciò detto, con l'offerta economicamente più vantaggiosa, la trasparenza e la correttezza sono tutte affidate alle commissioni giudicatrici: pertanto, che siano interne o esterne, il possibile punto d'inquinamento di una gara sta tutto lì. Bisogna dunque fare il massimo dei controlli: non è una critica né a lei, ingegner Simonini, né ad ANAS; glielo dico perché nella scorsa legislatura – come evidenziai, per la verità – il suo predecessore si batté per l'idea dei commissari interni, qualche giorno dopo aver rilasciato una strana intervista a «Report», in cui diceva di non fidarsi del personale di ANAS. Quella contraddizione fu tanto forte che gliela dovetti far notare, perché vanno benissimo le commissioni in-

terne, ma bisogna che poi l'ente garantisca il massimo della trasparenza possibile, e non devo aggiungere altro.

Concordo totalmente su quanto detto sul subappalto. La terna è stata, a mio avviso, un errore molto grave, ma credo che ormai non vi sia *nulla quaestio*, perché è intervenuta anche l'Unione europea, quindi è evidente che, appena metteremo mano al Codice, dovremo cancellare l'idea della terna dei subappaltatori, che è assolutamente negativa.

SANTILLO *(M5S)*. Signor Presidente, desidero a mia volta ringraziare i rappresentanti dell'ANAS per l'audizione, della quale condivido numerosi punti, come il senatore Margiotta.

In un'ottica generale di revisione del codice, vorrei chiedere ad ANAS a quanto ammonta il costo complessivo delle opere che appalta mediamente l'anno, con particolare riferimento a quello appena trascorso (ossia il 2018). All'interno di questo totale, quante sono le opere – e quindi le gare – che prevedevano lavori fino alla soglia dei 5,4 milioni di euro e qual è la loro incidenza percentuale?

Condivido pienamente tutto il passaggio sul ribasso d'asta, specialmente per quelle opere stradali e autostradali che, arrivate neanche ad esecutivo, ma a definitivo, hanno ormai tutte le caratteristiche che servono in termini di materiali e quindi meccaniche, per cui bisogna trovare il modo per evitare di utilizzare l'offerta economicamente vantaggiosa. Tuttavia, nel caso in cui, come ci impone l'Europa, sopra soglia dovessimo farvi ricorso, quale potrebbe essere secondo voi il punteggio massimo attribuibile alla parte tecnica o quello minimo attribuibile alla parte economica?

Ha senso poi, secondo voi, concedere ancora ribassi alla riduzione dell'offerta temporale oppure alla cantieristica? Infine, si è detto della problematica relativa alle autorizzazioni sismiche del Genio civile. Vorrei capire se per voi potrebbe già andar bene e rispondere quindi alle vostre esigenze una norma che, nei casi di strutture non complesse e quindi usuali – e tali sono quelle che poi fanno capo alle infrastrutture stradali e autostradali – prevedesse, non il ricorso all'autorizzazione sismica, quanto il semplice deposito del progetto, senza dover aspettare dunque l'autorizzazione prima dell'avvio dei lavori.

SIMONINI. Per quanto riguarda le gare di servizi, in realtà è vero che sui primi accordi quadro abbiamo avuto dei ribassi molto alti: mi pare che siamo arrivati fino al 75 per cento. È altresì vero, però, che le imprese e le società che hanno proposto tali ribassi hanno lavorato e stanno ancora lavorando molto bene. Aggiungo poi che abbiamo avuto nelle successive gare dei ribassi molto più contenuti.

Sicuramente le prime gare hanno pesato maggiormente, anche per il periodo storico in cui sono state fatte: era tanto tempo che non si facevano gare di progettazione e la voglia di vincerle è stata probabilmente molto forte, per cui si è spinto su ribassi forse anche troppo esagerati. È però anche vero che, dopo aver visto che il quantitativo di gare che ANAS

stava mettendo sul piatto era notevole, nelle gare successive le percentuali di ribasso sono fortemente diminuite.

Come limitare i ribassi su gare di questo tipo? Sinceramente non saprei: non so se abbiamo qualche opportunità, ma vedo che anche i miei collaboratori non mi sembrano possibilisti. Diciamo, però, che il mercato si sta stabilizzando anche per le gare di progettazione, per cui nelle ultime gare le percentuali sono tornate ad essere molto più contenute.

Quanto alle commissioni aggiudicatrici, è chiaro che utilizzare le commissioni interne pone l'azienda in una situazione di «difficoltà» e mi spiego. Di certo in una commissione possono capitare le persone giuste e quelle sbagliate, ma il tempo alla fine ci dice che ANAS ha molte più persone giuste che sbagliate. In effetti, per come sono state fatte le gare negli ultimi tre anni, se in ANAS ci fosse solo gente che cerca di darsi da fare in altro modo – diciamo così – avremmo trovato «dame nere» in quantità eccessive. La realtà, invece, è molto diversa. Come in tutte le grosse aziende ci sono chiaramente le mele marce e vanno eliminate, ma non è certo l'azienda che deve provvedere in tal senso, visto che ci sono organi istituzionali che hanno questa competenza. Ritengo che le persone che ANAS ha in carico siano in buona sostanza persone serie, con alte capacità professionali. Valuto dunque in modo molto positivo l'utilizzo di commissioni aggiudicatrici formate da interni.

Per quanto riguarda il costo delle opere, proprio ieri si è svolta un'audizione alla Camera dei deputati in cui ho parlato di questo.

Venendo ai dati, considerate che per il 2018 abbiamo investito circa 2,300 miliardi di euro in lavori di manutenzione, 400 milioni di euro per forniture e servizi, 1 milione di euro per servizi di ingegneria, per un totale di circa 2,8. A fronte di questa cifra abbiamo sviluppato circa 1.300 appalti, di cui 720 per lavori di manutenzione, 583 per lavori di forniture e servizi e 27 per servizi di ingegneria.

Per il 2019 contiamo di appaltare circa 4,1 miliardi di euro, di cui 1,1 per nuove opere, 2,5 per lavori di manutenzione – ma forse aumenteranno – 300 per forniture e servizi e 2 per servizi di ingegneria. L'ipotesi di gare previste per quest'anno è di circa 1.550, suddivise in 22 per nuove opere, 750 per lavori di manutenzione, 700 per forniture e servizi e 63 per servizi di ingegneria.

Con riferimento al discorso delle offerte economicamente più vantaggiose e, quindi, di quelle che possono essere le valutazioni delle migliorie all'interno dell'offerta, le possibilità che troviamo sono quelle indicate nei bandi, nel senso che non abbiamo avuto altre possibilità di ricerca di migliorie all'interno dell'appalto, se non quelle che abbiamo già inserito, perché sostanzialmente il progetto non ha possibilità di essere modificato e quindi le migliorie sono solamente attività *a latere* del progetto stesso. Sicuramente l'offerta della cantieristica è laterale al progetto, per cui dipende molto dall'impresa ed è legata molto alla capacità dell'impresa di gestire il cantiere, per cui è molto soggettiva.

Per quanto riguarda le autorizzazioni sismiche del Genio civile, per noi in realtà anche il semplice deposito del progetto è un problema.

Oggi Ferrovie dello Stato è esonerata dal deposito del progetto e da tutte queste autorizzazioni in quanto fa lavori per conto dello Stato. Visto però che ANAS fa esattamente questa stessa attività, anzi solamente questa, auspicheremmo se non altro un'equiparazione al beneficio che si è meritato Ferrovie dello Stato.

PRESIDENTE. Circa il contenzioso, quali sono le percentuali e che tipo di contenzioso ricorre?

SIMONINI. Anche questo aspetto è stato sviluppato ieri. Abbiamo ridotto il contenzioso di circa 2,4 miliardi di euro, che sono stati trasformati in un riconoscimento alle imprese di 250 milioni di euro. Ad oggi abbiamo un contenzioso residuo pari a 10 miliardi e mezzo, dei quali 5,9 miliardi sono contenziosi con contraenti generali, che devono essere risolti per via giudiziale e ai quali non abbiamo possibilità di accesso. Quindi, su oltre metà di questo contenzioso dovrà decidere il giudice. Per quanto riguarda la restante parte, 1,6 miliardi sono in corso di definizione e ci stiamo lavorando, 1,4 miliardi sono ricorsi che non sono stati accettati dalle imprese e 1,7 miliardi sono invece i contenziosi da avviare. Su queste attività stiamo esercitando un significativo sforzo per rendere le procedure un po' più veloci rispetto a quanto lo siano state fino ad oggi.

MARGIOTTA *(PD)*. Signor Presidente, più che una domanda, vorrei fare una riflessione e rivolgerle un invito. Leggo e sento che i rappresentanti di ANAS sono stati alla Camera dei deputati, evidentemente per un'audizione più generale. Credo che anche noi dell'8ª Commissione del Senato, al di là degli aspetti relativi al codice che abbiamo affrontato oggi, dovremmo invitare i vertici di ANAS, considerato il fatto che sono entrati in carica da poco, per un incontro un po' più di sistema, al fine di capire quali sono i programmi, i progetti e le cose da fare.

SIMONINI. Colgo certamente l'invito del senatore Margiotta, che spero possa concretizzarsi il prima possibile.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro contributo.

I lavori, sospesi alle ore 12,40, sono ripresi alle ore 12,50.

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono con l'audizione del rappresentante di ANSEB, professor Massagli, cui cedo subito la parola.

MASSAGLI. Signor Presidente, ANSEB è l'associazione di rappresentanza delle società che emettono buoni pasto. Ad oggi essa rappresenta oltre l'85 per cento del mercato; i soci di ANSEB sono Edenred, Sodexo, Day Up e CIR food BluBe. Ovviamente ognuno di questi gruppi ha anche altri marchi, che sono rappresentati anch'essi dall'associazione. ANSEB aderisce da sempre a FIPE e a Confcommercio ed è oggi il più rappresen-

tativo dei soggetti in questo settore. Fino a qualche tempo fa c'era anche una seconda associazione, caratterizzata dalla presenza di un altro operatore recentemente fallito (QUI! Group), che non ha mai fatto parte di ANSEB, ma appunto faceva parte di un'associazione diversa affiliata a un'altra associazione datoriale; ad oggi quindi rimane ANSEB come soggetto di rappresentanza.

L'audizione sul tema del codice dei contratti pubblici per noi è particolarmente rilevante, perché a mio parere c'è un'anomalia. Il buono-pasto è definito come servizio sostitutivo di mensa; tale definizione deriva dall'articolo 51, comma 2, lettera *c)*, del Testo unico delle imposte sui redditi, che stabilisce che il buono-pasto non determina tassazione e contribuzione, perché non è reddito da lavoro, nelle soglie di 5,29 euro quando è cartaceo e di 7 euro quando è elettronico (l'allargamento a 7 euro è una novità del 2015). Questo limite vale in «produzione», ovvero può essere riconosciuto al lavoratore un buono-pasto per ogni giornata lavorativa svolta. Un successivo decreto del Ministero dello sviluppo economico in vigore da settembre 2017, emanato proprio su delega e in approvazione di un rimando del codice dei contratti pubblici, ha ampliato l'utilizzo del buono-pasto fino a 8 buoni al giorno. Per cui ad oggi un lavoratore può ricevere, godendo della non ricomprensione nel reddito da lavoro, un buono-pasto per giornata lavorativa; una volta che li ha ricevuti, ne può utilizzare fino a otto al giorno per acquistare bevande e alimenti pronti al consumo. Li può acquistare in un elenco tassativo di esercenti convenzionati e convenzionabili, sempre contenuto nel decreto citato del Ministero dello sviluppo economico, che recentemente ha ampliato tale elenco includendovi, oltre ai classici bar, ristoranti, gastronomie e grande distribuzione organizzata (che era stata inserita in un momento successivo qualche decennio fa), anche gli ittiturismi, gli agriturismi, i coltivatori diretti e i mercati, che quindi possono ricevere, se convenzionati, il buono-pasto. Una volta che l'esercente convenzionato ha ricevuto il buono-pasto e ha somministrato il pasto, porta a rimborso il buono-pasto ricevuto alla società emettitrice, che, nei tempi previsti dall'accordo e comunque normati nei limiti massimi dal solito decreto del MISE, rimborserà l'esercente del valore nominale del buono-pasto. Questo è il funzionamento del meccanismo.

Tutto questo meccanismo si basa, oltre che sul riferimento del TUIR che ho citato, che riguarda tasse e contributi, proprio su un articolo del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016, come modificato poi dall'atto successivo), esattamente l'articolo 144. Quindi le mie osservazioni di oggi si rifanno all'articolo 144 della materia, oggetto della vostra analisi, che regola proprio i servizi di ristorazione e che si occupa in buona parte del servizio sostitutivo di mensa.

Al comma 5 dell'articolo 144 è contenuto quel rimando al Ministero dello sviluppo economico, che poi è stato effettivamente eseguito, di produzione di un decreto regolante il contenuto degli accordi tra gli emettitori e gli esercenti; si tratta appunto del decreto n. 122 che ho citato, approvato il 7 giugno 2017, dopo un paio di tavoli di confronto con tutta la filiera.

L'articolo 144 quindi è molto rilevante, perché non regola soltanto le gare pubbliche, ma in realtà per estensione regola anche il funzionamento di questo strumento nel mercato privato. Potremmo discutere a lungo sulla tenuta giuridica di questo aspetto; però ad oggi è così, nel senso che non vi è altra normativa ove siano contenuti i vincoli e i requisiti delle società di emissione e i contenuti dell'accordo tra esercenti ed emettitori (per rimando a un successivo decreto, che comunque ha come normativa originaria il codice dei contratti pubblici). L'articolo 144 però, essendo contenuto all'interno del codice dei contratti pubblici, ha come preoccupazione la regolazione delle gare pubbliche, che in questo settore vengono indette sia dalle pubbliche amministrazioni, sia soprattutto da CONSIP a nome di tutte le pubbliche amministrazioni che decidono di aderire a quella gara e di non procedere in proprio. Questo aspetto è molto rilevante, perché la gara CONSIP sui buoni-pasto vale attorno al miliardo di euro, quindi è una gara molto rilevante. Queste cifre sono particolarmente elevate perché sono calcolate sul valore nominale dei buoni; ovviamente la marginalità in questo settore è bassissima, perché di fatto il valore nominale poi genera un rimborso, per cui non genera un utile diretto. Sono gare molto sostanziose, attorno ad un miliardo di euro che, per quanto non possano essere fatte al massimo ribasso, in realtà, da quando sono state inaugurate (siamo in esecuzione dell'ottava edizione ed è in lavorazione la nona), hanno determinato importanti risparmi per il bilancio dello Stato. Questo, se vogliamo, è il lato positivo della medaglia.

Il lato negativo è invece rappresentato dal fatto che questi importanti risparmi vengono conseguiti grazie a un meccanismo che ha continuato a spiralizzarsi intorno, appunto, al risparmio. Infatti, solo apparentemente le gare vengono aggiudicate in base all'offerta tecnica, in quanto la valutazione di tale offerta si traduce in un semplice possesso di requisiti che tutti i principali operatori hanno, con la conseguenza che ciò che determina l'assegnazione è il prezzo. In altre parole, il prezzo pesa – sì – il 30 per cento nella valutazione totale, ma siccome l'offerta tecnica (che rappresenta il restante 70 per cento) è in possesso di tutti, alla fin fine è la dinamica del prezzo a determinare l'assegnazione.

La costruzione di gare al massimo ribasso (seppur appunto non dichiarate in questo senso) è stata una dei fattori – non l'unico, certamente, vista l'entità del fenomeno – che ha determinato il costante indebolimento dei conti del secondo operatore di mercato recentemente dichiarato fallito.

Come sapete, sono in atto diverse verifiche da parte della procura competente, in questo caso quella di Genova. Sto parlando della principale società, come numero di lotti assegnati, da quando la centrale degli acquisti fa le gare per il buono pasto. La maggior parte dei lotti – e il valore più alto, anche in termini sommati – delle otto gare che ci sono state negli anni scorsi è stata assegnata a questa società, che è riuscita a vincere anche grazie a questo sistema di valutazione delle domande per la partecipazione alle gare. Sostanzialmente, questa società era il soggetto che riusciva a offrire una scontistica più elevata e ciò ha indubbiamente prodotto un impatto sui conti dell'operazione.

Le nostre principali preoccupazioni in ordine alla riforma dell'articolo 144 del codice degli appalti (che è davvero l'articolo che, ben oltre le semplici gare pubbliche, determina il corretto funzionamento del mercato) sono tre ed abbiamo avuto modo di ripeterle in diverse sedi.

Il documento che lascerò a disposizione della Commissione contiene delle proposte esplicite, scritte già in forma di emendamento e rappresenta l'ultimo di una serie di atti similari che ormai da qualche anno ANSEB presenta quando è chiamata a interloquire su questi temi, non da ultimo, qualche mese fa, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il primo elemento che ci preme segnalare è l'esigenza di riuscire a verificare sempre di più la solidità degli emettitori che partecipano alle gare, non solo a garanzia del committente, che è la pubblica amministrazione. Purtroppo, il buono-pasto sconta una particolare attenzione rispetto al tema del risparmio per lo Stato, la realizzazione del quale è una delle missioni importanti di CONSIP. Ovviamente non giudico questo aspetto, però rilevo che su servizi di questo genere, connessi a prestazioni *labour-intensive*, la costante ricerca del risparmio determina, come in qualsiasi altro mercato, un abbassamento della qualità. Nel buono-pasto la qualità (che esiste come in tutti gli altri servizi presenti nel mercato) è data, in particolare, dalla velocità nel rimborso degli emettitori, dalla qualità della rete convenzionata e dalla solidità dell'emettitore, che deve essere affidabile e saper garantire tutto il circolante che ha sul territorio.

La nostra prima preoccupazione è garantire la solidità di noi stessi, ossia dell'emettitore. Io rappresento quattro soggetti che sono i primari del mercato, non sono indebitati e non hanno mai ritardato nei pagamenti (leggasi nei rimborsi) agli esercenti. Pertanto, garantire la solidità dell'emettitore, con meccanismi di verifica anche più stringenti dell'indice di indebitamento, è un elemento importante per garantire tutta la filiera (e, quindi, anche l'esercente e il beneficiario reale del buono pasto, che non è l'esercente, né l'emettitore, ma il lavoratore che riceve il buono pasto perché fa parte del suo contratto di lavoro).

Il secondo aspetto riguarda l'esigenza di incrementare la trasparenza di mercato. Uno degli elementi emersi come problematici nella citata vicenda del fallimento del secondo operatore di mercato è stato la curiosa scissione tra il soggetto che vinceva la gara e riceveva il pagamento della pubblica amministrazione e il soggetto deputato a rimborsare gli esercenti, ossia al quale la società vincitrice della gara faceva affidamento per il rimborso. Si trattava di realtà dello stesso gruppo, ma non erano lo soggetto. Secondo noi, questo è inaccettabile, in quanto il soggetto che partecipa e vince la gara deve anche essere il responsabile, in tutto e per tutto, dell'intera esecuzione della prestazione, il quale ha quindi l'obbligo – eventualmente in solido, nel caso in cui non si possa statuire che debba trattarsi dello stesso soggetto giuridico – di rimborsare gli esercenti. Questo passaggio è molto importante, anche perché in questo mercato le società ricevono il pagamento da parte della pubblica amministrazione in un dato momento, ma poi effettuano successivamente il rimborso agli esercenti, ossia quando i lavoratori utilizzano il buono. Pertanto, è anomalo che so-

cietà di questo tipo fondino il loro *business* su indebitamenti molto forti, in quanto queste società ricevono grande liquidità in anticipo.

Tra l'altro, ANSEB non ha mai segnalato gravi ritardi di CONSIP, che ha sempre rispettato la normativa sui tempi di pagamento. I soldi entrano nelle casse delle società. Ci mancherebbe che gli esercenti non venissero rimborsati nei tempi previsti dai contratti e dalle norme. Un elemento per garantire ciò potrebbe essere l'obbligo di unificazione dei due soggetti.

La terza proposta contenuta nel documento che depositerò riguarda l'istituzione, senza alcun onore finanziario per lo Stato, di una commissione nazionale. Il buono-pasto è oggi il *benefit* preferito dai lavoratori, come testimoniato da studi svolti non dai soggetti emettitori, ma dalle università che conducono ricerche scientifiche sui sistemi di *welfare* e retribuzione. Il tema del buono-pasto è sensibile e molto noto. Pertanto, ogni volta che emergono problematiche o disfunzioni, oppure che vengono adottate nuove norme, l'attenzione mediatica e della filiera è molto elevata.

La nostra proposta è quella di istituire formalmente un luogo in cui possano confrontarsi tutti i soggetti che fanno parte della filiera. Mi riferisco alle associazioni dei committenti (che fanno le gare tirando la corda, anche nel privato), agli emettitori, ai beneficiari ultimi del buono-pasto, cioè i lavoratori, alle associazioni sindacali e di rappresentanza dei vari esercenti (ossia bar, ristoranti, distribuzione organizzata e mondo dei coltivatori diretti). Una commissione di questo genere potrebbe registrare le problematiche e proporre tempestivamente soluzioni al legislatore e a CONSIP così da garantire un intervento rapido e senza il caos determinato dalla diffusione mediatica di notizie che seguono gli interessi dell'una o dell'altra parte.

Da ultimo, vi è un'altra osservazione che difficilmente può entrare come emendamento in un testo di revisione del codice dei contratti pubblici, ma tengo ad indicare la direzione che stiamo prendendo come ANSEB. Per incrementare la trasparenza del mercato e fluidificarlo, velocizzando anche i meccanismi di rimborso agli esercenti, ci piacerebbe superare il buono-pasto cartaceo, dato che racchiude in sé buona parte dei problemi di cui abbiamo detto, perché è un meccanismo che obbliga ancora l'esercente a contabilizzarne ognuno, spedirlo per posta, aspettare che arrivi e di ricevere il rimborso.

Proponiamo quindi una dematerializzazione del buono-pasto cartaceo, a vantaggio dello strumento elettronico, che il legislatore ha già voluto provare ad incentivare tramite la norma del 2015 volta ad una maggiore detassazione, che ha fatto sì che ad oggi il 60 per cento dei committenti privati scelga l'elettronico, mentre ancora la pubblica amministrazione emana bandi misti.

Addirittura le gare CONSIP, per l'importanza che hanno anche in termini numerici, come vi ho detto, possono essere il veicolo di un'ulteriore passaggio, dall'elettronico al digitale. Ad oggi, elettronico vuol dire sostanzialmente una *card* simile alle carte di credito, che però funziona

con un altro *software*, anche perché il buono-pasto non è in alcun modo uno strumento di pagamento, ma un documento di legittimazione. Il sistema però è similare, quindi è connesso all'esistenza di un POS, che implica sempre un costo aggiuntivo se nella gara pubblica in particolare non è prevista l'obbligatorietà dell'elettronico (e la gara non prevede obbligatoriamente tale misura). Vi è spesso inoltre un problema organizzativo per l'esercente, perché non tutte le reti degli emettitori dialogano, e questo raddoppia il numero dei POS.

Oggi, però, la tecnologia ci permette di gestire il servizio con un semplice *smartphone*, un *ipad* o le casse evolute, per cui non c'è neanche più bisogno del POS. Ciò vuol dire abbattimento dei costi, velocizzazione dei tempi di rimborso, perché non c'è bisogno di contabilizzare e spedire i buoni, e sicurezza per l'Agenzia delle entrate quanto al non riutilizzo dei buoni da parte degli esercenti con un fenomeno assai problematico (e quello sì che vuol dire utilizzare il buono come strumento di pagamento in modo improprio).

Andare quindi verso la trasparenza e la fluidità del mercato e tentare di andare verso il mercato digitale, prevedendo con un meccanismo non sanzionatorio ma promozionale un'eventuale defiscalizzazione solo per il digitale (che può partire proprio dai sette per arrivare agli otto ai nove), potrebbe significare, insieme alla produzione di gare solo su infrastrutture digitali, una modernizzazione molto forte e veloce del mercato.

Troverete un intervento sull'articolo 54 al comma 3, dove proponiamo l'unificazione del soggetto incaricato, quindi vincitore di gara, con quello che rimborsa i buoni.

Proponiamo un nuovo comma 4-*bis* nel quale le società, a garanzia della solidità dell'emettitore, si impegnano a vincolare una parte dell'attivo circolante, a tutela degli esercenti. Lo dico come rappresentante delle società di emissione, quindi non è scontato proporlo; si tratta di una vecchia proposta del fondo di garanzia che dal 2015 abbiamo fatto a tutti i Governi che si sono susseguiti in questi anni, quindi la trovate formalizzata nella formula che abbiamo proposto anche gli anni scorsi.

Al comma 6 abbiamo previsto l'inserimento di un criterio che valuti esplicitamente la qualità della rete, perché più è variegata e più è difficile da realizzare, quindi non ci si possono permettere scontistiche troppo elevate. Una questione è una rete di mille piccoli bar o negozi, magari etnici, dov'è più facile convenzionare a tassi fuori mercato; altra è una che includa un soggetto della grande distribuzione, un locale con prodotti a chilometro zero, uno con il biologico e magari un altro di alta ristorazione. Differenziare la rete permette di abbassare anche i processi di gara solo a costo.

Abbiamo poi proposto un nuovo comma 9, relativo all'istituzione di una commissione rappresentativa dei portatori di interessi senza oneri per lo Stato, che può diventare l'interlocutore che è mancato in questi mesi, quando sono emerse alcune problematiche, perché sarebbero tutti lì e quindi ci si potrebbe confrontare faccia a faccia su come migliorare un mercato che ad oggi, nonostante gli episodi connessi a QUI! Group RM, dati alla mano,

sta crescendo ed è diventato ancor più sano, proprio perché, se vogliamo, è più trasparente. Affinché tale *benefit*, che è ancora il preferito dai lavoratori italiani, possa crescere nel modo più ordinato possibile, a nostro avviso, vanno considerate tali proposte, che aiuterebbero un'evoluzione della normativa coerente con quella degli stili di vita, dei consumi e della tecnologica che interessa il mondo della ristorazione.

PRESIDENTE. La ringrazio per la sua esposizione.

FEDE *(M5S)*. Professor Massagli, lei ha già spiegato bene il contenuto delle proposte emendative che lascerà agli atti, contributo che esamineremo con attenzione e per il quale la ringrazio. Ha ribadito anche l'importanza di questo settore merceologico ed economico, perché parliamo di cifre che arrivano al miliardo di euro, e anche ieri abbiamo potuto ascoltare da parte dei rappresentanti della FIPE (Federazione italiana pubblici esercizi) e dei piccoli esercenti le stesse problematiche che ha riferito oggi.

In base alla mia esperienza di fruitore del buono-pasto – da lavoratore, prima di diventare senatore – e dall'ascolto delle vostre relazioni, ho visto che effettivamente che questo gioco è a più soggetti, quindi CONSIP ha portato l'innovazione di centralizzare l'acquisto di un servizio diffuso su tutto il territorio nazionale fra operatori pubblici, privati e dipendenti. Mi è parso di percepire però che il problema sia che chi partecipa alla gara di CONSIP è di fatto un gestore che, a tutti gli effetti, è un intermediario. Non c'è più il concetto del servizio di mensa di una volta, per cui chi la organizzava erogava i servizi in quell'ambito, quindi produceva il valore che veniva acquistato e pagato da CONSIP e che erogava all'utente finale.

Nella mia opinione, questo meccanismo oggi è diventato tipico di una società che diventa intermediaria, e per questo le chiedo un'indicazione maggiore: alla fine, chi si rapporta con CONSIP non lo fa con l'utente finale, ossia il lavoratore. Questo viene fatto attraverso una rete di pubblici esercizi, di grande distribuzione e di produttori diretti della filiera, secondo le ultime modifiche che ha individuato, ma alla fine l'offerta economica non è più di tanto comprimibile, perché comunque il pasto ha un costo base sotto al quale non si può andare, se non a detrimento della qualità dei servizi offerti.

Il caso più eclatante che finora ho letto nelle cronache è quello di QUI! Group RM, che ha lasciato un buco di 351 milioni di euro e 23 mila imprese in sofferenza. Questo accade perché un interlocutore prende i soldi da Consip e il servizio viene fornito da un terzo, ossia il pubblico esercizio, per cui viene a mancare questo collegamento. Le sue indicazioni, compresa la conferenza, in cui i soggetti si mettono a parlare, garantiscono anche questo, perché chi presta il servizio – il pubblico esercizio – non è chi prende l'incarico e gestisce i soldi, quindi diventa l'anello debole. Spesso ci si è lamentati del fatto che i pagamenti non arrivassero con puntualità o in modo da garantire l'adesione ad una convenzione a cui

ci si era esposti, nella quale l'offerta economica è fatta da chi eroga il pasto, non da chi gestisce il servizio. L'anello debole quindi è quello, cosa che ha creato grandi problematiche.

Mi scuso per la seguente affermazione, ma non sono un massimo esperto in materia: le quattro società che ha detto di rappresentare non mi sembrano le più grandi del settore.

MASSAGLI. Alla luce del fallimento di QUI! Group RM, dentro ANSEB vi sono tre delle prime quattro del mercato: Edenred, il soggetto con la quota di mercato più elevata; Day, Sodexo e Cir food BluBe, certamente più piccola come dimensioni.

Lasciando stare alcuni piccoli emettitori, quindi, i rimanenti soggetti di mercato rilevanti fuori da ANSEB che possono ambire a partecipare alle gare, anche in base ai loro requisiti, sono sostanzialmente altri tre: uno non partecipa alle gare, Pellegrini; altri due invece sono vincitori di alcuni lotti, ma non fanno parte di ANSEB (si tratta di Repas e E.P.).

FEDE *(M5S)*. La ringrazio per la precisazione. Quindi il problema spesso sta nei rapporti all'interno della rete e la proposta che ha avanzato, tendente a realizzare una conferenza o una commissione nazionale, potrebbe aiutare a comprendere meglio questi aspetti.

Vorrei capirne uno che, se non sbaglio, ha già incluso in parte nelle proposte emendative, relativo alla necessità di garantire che le offerte non vadano eccessivamente al ribasso, senza tener conto della qualità delle prestazioni da offrire e comprimendo una leva economica che poi viene fatta pagare all'utente finale, inteso come colui che eroga il servizio effettivo, che diventa l'anello debole e non è parte in causa nel rapporto fra CONSIP e chi eroga il servizio e si rapporta con essa per i pagamenti. A mio avviso lì sta l'aspetto da cercare di normare, altrimenti la situazione diventa anomala.

MASSAGLI. La ringrazio e le confermo che certamente l'emettitore di buoni-pasto è un intermediario, perché non è il soggetto che produce e poi somministra il pasto. È così in tutto il mondo, non solo in quello occidentale: il buono-pasto è uno strumento diffuso, non solo in Europa, ma anche in Paesi non europei, tra l'altro solitamente con dei valori defiscalizzati un po' più alti, se guardiamo al 5,29 cartaceo e più o meno in linea, leggermente più alti, se guardiamo al 7.

È così in tutti i Paesi perché la forza e l'aspetto virtuoso di una società di emissione sta proprio nella costruzione di una rete che fa in modo che chi ha in mano il buono-pasto abbia un'amplissima scelta, anche rispetto ad elementi importanti come la salute (penso, ad esempio, alla differenziazione dei pasti). Avere una rete che permette, non solo di andare nel bar sotto il Ministero, se parliamo di pubblica amministrazione, ma anche in tutti i ristoranti, le gastronomie e i piccoli negozi di alimentari, è sicuramente un elemento di forza che va ad arricchire il beneficiario ultimo, che non è comunque l'esercente, ma il lavoratore.

In questo senso è difficile immaginare un sistema che non sia per intermediari, perché gli esercenti non riuscirebbero a costruire cordate così larghe da poter partecipare a delle gare che, comunque, riguardano dipendenti di amministrazioni sparse su tutto il territorio nazionale: pensiamo all'Agenzia delle dogane, con uffici che vanno da Tarvisio fino a Gela, per cui è molto difficile.

Secondo me, dunque, il tema non è tanto il superamento del meccanismo dell'intermediazione, perché non c'è ad oggi una soluzione alternativa, ma come fare in modo che questa intermediazione non sia per il committente così stretta da scaricarsi sull'esecutore ultimo della prestazione, vale a dire sull'esercente.

In passato ci sono state anche varie proposte di fissazione di un tetto massimo allo sconto, una misura che di per sé non vedrebbe gli emettitori ostili, perché l'emettitore spesso è, a sua volta, tirato dal grande committente (dalla grande banca, dalla CONSIP stessa o dal grande gruppo industriale), che ovviamente ha una forza di contrattazione molto elevata anche rispetto all'emettitore. Pertanto, la fissazione dello sconto tutto sommato potrebbe essere un meccanismo; tuttavia, quando è stata proposta, da noi oltre che da FIPE, è sempre stato posto un problema in termini di concorrenza del mercato che noi non riusciamo a superare.

Questo è il motivo per cui la nostra proposta non è tanto questa – che, se fosse possibile, sarei il primo a sottoscrivere – quanto identificare il più possibile meccanismi che vadano a discriminare sulla qualità della rete del servizio. Qualità della rete e, quindi, ampiezza ed effettiva qualità dei soggetti che uno convenziona e del servizio vogliono dire affidabilità dei tempi di pagamento ed io sto guardando il servizio proprio dalla parte dell'esercente.

ANSEB storicamente fa parte di FIPE perché c'è una scelta voluta e non scontata visto che, come capirete, la dialettica tra noi esercenti è molto intensa. La scelta voluta da ANSEB è quella di non essere «dalla parte dei committenti», nelle associazioni dei committenti, che sono la nostra controparte, ma di guardare proprio all'ultimo anello della filiera che, oltre al lavoratore, è l'esercente: si tratta dunque di dialogare con loro per migliorare un mercato che, in un certo senso, spesso vede vittime sia noi che loro, più che il grande committente. Le nostre proposte vanno proprio in questa direzione: fluidificare e migliorare il rapporto con gli esercenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il nostro ospite per il suo contributo.

Dichiaro concluse le audizioni odierne.

Comunico che la documentazione consegnata sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,20.

€ 2,00