

8^a Commissione Lavori Pubblici Senato

Disegno di legge n. 2330 (Delega al Governo in materia di Contratti Pubblici).

9 novembre 2021

Le osservazioni di Federazione ANIMA

Chi siamo

ANIMA Confindustria Meccanica Varia è l'organizzazione industriale di categoria del sistema Confindustria che rappresenta le aziende della meccanica. La Federazione è formata da 30 Associazioni e gruppi merceologici e conta più di 1.000 aziende associate, tra le più qualificate nei rispettivi settori produttivi: l'industria meccanica italiana è un settore che occupa 221.000 addetti per un fatturato a fine 2020 di oltre 44,5 miliardi di euro e una quota export/fatturato del 57,2%.

Come Federazione della Meccanica Varia e Affine, ANIMA Confindustria rappresenta un'importante parte della filiera industriale italiana coinvolta nella fornitura e sub-fornitura di prodotti, servizi e tecnologie in molti ambiti, dall'edilizia alle infrastrutture, dalla movimentazione e logistica alla produzione alimentare, dalla produzione di energia a quella industriale, oltre alle tecnologie per la sicurezza e per l'ambiente.

Considerazioni generali

Federazione ANIMA esprime un parere positivo sul disegno di legge in oggetto, che si inquadra nell'ambito della strategia di riforma strutturale dell'intero Paese, all'interno della quale la riforma della disciplina degli appalti pubblici rappresenta un tassello fondamentale per la piena valorizzazione delle risorse messe a disposizione nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e, più in generale, per la ripresa dell'economia italiana dopo la crisi legata al COVID-19.

Dall'utilizzo virtuoso dei fondi del PNRR dipenderà l'effettivo rilancio della nostra economia: i fondi messi a disposizione nella cornice di Next Generation EU rappresentano un'occasione storica non solo per uscire dalla drammatica crisi causata dal COVID-19 ma anche per raggiungere gli obiettivi di modernizzazione del Paese attesi da anni. In questo contesto, centrali saranno gli investimenti infrastrutturali: grandi e piccole infrastrutture, edilizia pubblica (scuola, uffici P.A., ecc.) ed edilizia ospedaliera e sanitaria come RSA, strutture assistenziali, riqualificazione o addirittura riapertura di strutture ospedaliere.

Intervenire sulla regolamentazione dei contratti pubblici e delle gare d'appalto, storicamente elemento di debolezza nella capacità del Paese di massimizzare gli investimenti pubblici e privati, risulta quindi oggi ancor più importante, dal momento che soprattutto da questo passerà la capacità di gestire al meglio i fondi europei.

L'efficacia del PNRR dipenderà dalla capacità di completare nei tempi identificati l'insieme delle riforme abilitanti previste, soprattutto per quanto riguarda gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati.

Tra queste misure abilitanti, fondamentale sarà la capacità di introdurre vere semplificazioni nel settore degli appalti pubblici, attraverso la costruzione di una nuova disciplina in materia di contratti e concessioni sia in fase di affidamento che di pianificazione, programmazione e progettazione.

Entrando nello specifico dell'ambito del disegno di legge, ANIMA Confindustria Meccanica varia condivide pienamente gli obiettivi di semplificazione, razionalizzazione e digitalizzazione alla base e considera di grande importanza una serie di elementi evidenziati nel testo e che devono essere alla base della riforma del Codice, tra i quali intendiamo mettere in evidenza:

1. **EFFICIENZA E TEMPESTIVITÀ.** Essere in grado di poter assicurare efficienza e tempestività nell'affidamento, nella gestione e, fondamentale, nell'esecuzione di contratti e concessioni;
2. **TEMPI CERTI.** Avere la garanzia di tempi certi per le procedure di gara, per la stipula dei contratti e la realizzazione degli appalti, comprese le opere pubbliche che dovranno essere sempre più orientate all'innovazione e alla sostenibilità;
3. **QUALIFICAZIONE STAZIONE APPALTANTI.** Incidere sul rafforzamento della qualificazione delle stazioni appaltanti, con il potenziamento e la specializzazione del personale.

Sulla base di queste considerazioni, la Federazione intende fornire uno spunto di riflessione, sulla base della convinzione che la riforma del Codice dei Contratti pubblici rappresenti una straordinaria occasione, e allo stesso tempo una condizione necessaria, per un **uso virtuoso dei fondi di Next Generation EU accompagnato dalla valorizzazione del Made in Italy nel settore delle opere pubbliche**

Anche attraverso la riforma del Codice dei Contratti pubblici, l'uso virtuoso dei fondi e la contestuale valorizzazione del Made in Italy sono elementi strategici per:

- permettere, un vero sviluppo sostenibile del nostro sistema Paese in linea con gli obiettivi UE del Green Deal;
- mettere le imprese italiane nelle condizioni di operare alla pari rispetto ai loro concorrenti europei ed internazionali.

Per raggiungere questi sfidanti obiettivi, come contributo della nostra Federazione, proponiamo di rafforzare i principi e i criteri direttivi della delega sui seguenti due ambiti, assolutamente sinergici tra loro:

1. **rafforzare i principi di sostenibilità ambientale e sociale negli appalti**, tramite l'inserimento nei bandi di gara di clausole sociali e ambientali come requisiti necessari o premiali dell'offerta (articolo 1, comma 2, lettera d);
2. **valorizzare le forniture europee negli appalti pubblici**, rendendo più stretto il legame tra normativa nazionale e direttive europee (articolo 1, comma 2, lettera e).

Rafforzare i principi di sostenibilità ambientale e sociale negli appalti

La Direttiva 2014/25/UE, Codice Europeo per gli Appalti Pubblici e base giuridica del Codice dei Contratti pubblici, si basa sui seguenti principi ispiratori:

1. favorire l'accesso delle PMI negli appalti,
2. semplificare le procedure di gara,
3. garantire l'adozione di migliori soluzioni non solo economiche ma anche tecniche, ambientali e sociali

Inoltre, l'articolo 18 "Principi per l'aggiudicazione degli appalti" paragrafo 2 richiede che "Gli Stati membri adottino misure adeguate a garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro".

Si tratta di un principio fondamentale che richiede, soprattutto nella fase esecutiva di un appalto, il rispetto degli obblighi relativi al diritto ambientale sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione Europea.

Questi principi sono ribaditi nelle guide che la commissione europea pubblica periodicamente per la corretta applicazione del codice europeo degli appalti

- 18.06.2021: Acquisti sociali — Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (seconda edizione)
- 13.08.2019: Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE

L'Italia ha ripreso questo principio fondamentale dell'articolo 18 della direttiva 2014/24/UE nel Dlgs 50/2016, indicando nell'articolo 4 che l'affidamento dei contratti pubblici debba avvenire sì nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, ma anche di tutela dell'ambiente ed efficienza energetica

Inoltre, nei principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni (Art 30, comma 3) viene stabilito che nell'esecuzione di appalti e concessioni devono essere rispettati gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi e dalle disposizioni delle convenzioni internazionali in materia sociale ed ambientale.

A tal proposito, è sicuramente positivo il principio espresso nell'articolo 2 comma d), che prevede l'implementazione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici, in particolare attraverso la definizione di criteri ambientali minimi. **Occorre però, a nostro avviso, rendere ancora più esplicito, e premiante, l'utilizzo di eco-etichette e sistemi di gestione ambientale e della responsabilità sociale.**

L'utilizzo di standard, etichette o certificazioni negli appalti pubblici è un modo pratico e affidabile, per i committenti pubblici, di verificare la conformità degli offerenti rispetto a particolari requisiti settoriali o di qualità. Gli standard o le etichette utilizzate nelle procedure di appalto si riferiscono solitamente all'assicurazione della qualità, alla certificazione ambientale, ai marchi ecologici, ai sistemi di gestione ambientale e ai prodotti equo solidali. Le etichette e i requisiti per l'etichettatura possono essere utilizzati per stabilire standard minimi di qualità nelle specifiche tecniche o per premiare le offerte più ambiziose tramite i criteri di aggiudicazione.

- SA 8000 responsabilità sociale d'impresa
- ISO 14001 sistemi di gestione ambientale
- ISO 45001 sistemi di gestione salute e sicurezza dei lavoratori

Inoltre, è necessario tenere in considerazione un ulteriore profilo di criticità: come riscontrato dalla Commissione Europea nelle linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE (2019/C 271/02), gli offerenti, i beni e i servizi di Paesi Terzi non sono sempre vincolati da standard ambientali, sociali o lavorativi identici o equivalenti a quelli applicabili agli operatori economici dell'UE, andando quindi a configurare un contesto di concorrenza sleale ai danni delle imprese europee.

Proposta normativa

All'articolo 1, comma 2, lettera d), al secondo periodo, infine, inserire le seguenti parole: “, e a introdurre meccanismi di premialità per le offerte più virtuose da un punto di vista energetico e ambientale, individuate tramite l'utilizzo di standard, etichette e certificazioni”.

Testo ricostruito

3d) semplificazione delle procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca, anche al fine di conseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, e di incrementare il grado di ecosostenibilità degli investimenti pubblici e delle attività economiche secondo i criteri di cui al regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020; previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, in particolare attraverso la definizione di criteri ambientali minimi, **e a introdurre meccanismi di premialità per le offerte più virtuose da un punto di vista energetico e ambientale, individuate tramite l'utilizzo di standard, etichette e certificazioni;**

Valorizzare le forniture europee negli appalti pubblici

Ad oggi risulta nei fatti inevasa l'indicazione presente nelle linee guida della Commissione europea relative le offerte di prodotti da Paesi terzi (G.U. dell'Unione Europea C271 del 13 agosto 2019) che raccomanda in ogni occasione possibile l'attento controllo delle offerte/forniture con aggiudicazioni che privilegino prodotti e servizi "Made in" rispetto a quelli provenienti da Paesi terzi, con la raccomandazione di limitare l'importo totale offerto di questi ultimi al 50%. Di fatto, il Codice dei contratti pubblici (art. 137, comma 2) prevede che sia sufficiente un'autodichiarazione da parte della stazione appaltante per il superamento di tale vincolo.

L'opportunità di rilancio offerta dai fondi europei e la situazione di crisi dell'industria italiana causata dall'emergenza COVID-19 rendono quindi urgente un intervento deciso su questo aspetto, che vada incontro a quanto previsto dalla Commissione europea in modo più puntuale e che possa limitare l'afflusso nei mercati europei di prodotti di fornitura a basso costo e di qualità a volte poco adeguata prodotti in Paesi extra-UE.

Oltre alla minore garanzia del rispetto della dimensione ambientale ed energetica, già argomentata nel punto precedente, infatti, si riscontra come gli offerenti di Paesi Terzi non siano necessariamente soggetti a norme rigorose sugli aiuti di Stato simili a quelle applicabili nell'UE, il che pone gli offerenti, i beni e i servizi dell'UE in un'ulteriore condizione di svantaggio. È quindi necessario che la riforma del Codice dei Contratti pubblici consideri una piena applicazione delle norme sugli appalti pubblici dell'UE al fine di garantire che agli offerenti dell'UE e di paesi terzi si applichino standard e requisiti identici o equivalenti.

La riforma del Codice dei contratti pubblici offre quindi la possibilità di intervenire puntualmente per valorizzare il Made in Europe – e quindi il Made in Italy – limitando il ricorso a forniture e prodotti di Paesi Terzi e inserendo sanzioni per chi ricorre, pur potendo evitare, a una quota maggioritaria di prodotti e servizi provenienti da questi Paesi.

La proposta ANIMA è rendere esplicito il principio ispiratore della prescrizione prevista dall'art. 137 dell'attuale Codice dei contratti pubblici, nell'ambito dei principi e criteri direttivi previsti dal Disegno di legge, **rafforzando la portata dissuasiva della norma e inserendo una sanzione che scoraggerebbe in modo ben più efficace il mancato respingimento di offerte contenenti una quota maggioritaria di prodotti originari di Paesi Terzi.**

A titolo esemplificativo, una soluzione potrebbe essere una sanzione (ipoteticamente quantificabile nel 25 per cento dell'importo a base d'asta), per le stazioni appaltanti che non intendono respingere le offerte come invece previsto dall'articolo. Ovviamente, per evitare un approccio punitivo nel caso in cui oggettivamente la stazione appaltante sia costretta ad accettare una proposta di questo tipo, la sanzione non dovrebbe essere applicata nel caso in cui tutte le offerte presentate per l'aggiudicazione dell'appalto di fornitura abbiano una parte di prodotti originari di Paesi terzi maggiore al 50 per cento del valore totale dei prodotti.

Una volta implementata, tale proposta, senza provocare un aumento dei costi per le stazioni appaltanti, migliorerebbe in modo deciso la qualità delle infrastrutture realizzate, gestite e mantenute innescando un circolo virtuoso nell'economia italiana. In tutti i bandi pubblici, nazionali e locali, per la realizzazione di opere grandi o piccole, infatti, le aziende italiane possono vantare il valore aggiunto di dare lavoro e produrre valore in Europa rispetto ai competitor extraeuropei.

Molte le filiere che potrebbero beneficiare da questa revisione virtuosa del Codice dei contratti pubblici: dalle infrastrutture dedicate all'energia tradizionale e green allo sviluppo industriale e manifatturiero in generale, dalla riconversione o attualizzazione degli impianti siderurgici e della metallurgia fino all'edilizia e, soprattutto, al settore delle infrastrutture idriche.

Proposta normativa

All'articolo 1, comma 2, dopo la lettera e) inserire la seguente:

e-bis) promozione, nel rispetto del diritto europeo vigente, del ricorso da parte delle stazioni appaltanti di forniture in cui la parte di prodotti originari di Paesi terzi che compongono l'offerta non sia maggioritaria rispetto al valore totale dei prodotti.