

Valorizzare l'eccellenza del "Made In" nelle forniture

La proposta di ANIMA Confindustria

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 **34 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 **222.000 addetti per un fatturato a fine 2022 di oltre 55 miliardi di euro e una quota export/fatturato del 60%**. Come Federazione della Meccanica Varia e Affine, all'interno di ANIMA Confindustria sono presenti 34 diverse associazioni di carattere verticale che identificano una parte cruciale della filiera industriale italiana coinvolta nella fornitura e subfornitura 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.

LA VALORIZZAZIONE DELLE IMPRESE ITALIANE NEGLI APPALTI – I PASSI AVANTI NELLA LEGISLAZIONE E LE CRITICITÀ

Il Paese si trova di fronte ad un crocevia cruciale, anche grazie al PNRR, per il rilancio degli investimenti, pubblici e privati. Proprio i lavori pubblici sono storicamente fattore di debolezza nella capacità del Paese di costituire un motore di sviluppo. Riteniamo fondamentale, in questo contesto, valorizzare l'eccellenza del "Made In", con due principali obiettivi:

- 1. Sfruttare l'effetto moltiplicatore per valorizzare le imprese italiane ed europee.** È fondamentale non disperdere le risorse pubbliche incanalando le risorse verso la manifattura italiana ed europea, senza avvantaggiare realtà industriali extra-europee, come avvenuto in passato.
- 2. Garantire al Paese forniture migliori e più sicure.** Il "Made In" è garanzia di qualità e di sicurezza, un elemento centrale nei lavori pubblici che riguardano le infrastrutture e le costruzioni. In uno scenario globale incerto, inoltre, l'accorciamento delle filiere produttive è sempre più un elemento centrale in termini di contenimento di costi e di tempi.

In tal senso, ANIMA ha apprezzato l'impegno verso la tutela del "Made In" dimostrato dall'esecutivo. In particolare, l'innovazione introdotta tramite il nuovo comma 5 dell'articolo 170 relativo alle **offerte contenenti prodotti originari da Paesi terzi** nel nuovo Codice dei Contratti pubblici è stato sicuramente un passo importante.

Tuttavia, questa previsione, a più di un anno e mezzo dall'entrata in vigore, risulta sostanzialmente ancora inapplicata. In considerazione del loro potenziale di tutela dell'industria manifatturiera italiana, ANIMA Confindustria, in rappresentanza delle filiere della meccanica, si mette a disposizione per un confronto con le istituzioni volto a individuare le migliori modalità applicative per un principio che, finalmente, sentiamo condiviso anche dalla controparte politica.

1. La revisione dell'Articolo 170 del Codice

La redazione del nuovo Codice dei Contratti pubblici ha previsto un'innovazione importante per la tutela del "Made In". All'interno del Codice, infatti, è stato previsto, all'articolo 170 relativo alle offerte contenenti prodotti originari da Paesi terzi, che le stazioni appaltanti possano **considerare il valore percentuale dei prodotti originari da Paesi terzi sul totale dei prodotti che compongono l'offerta tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.**

La disposizione rappresenta un'innovazione importante rispetto alla normativa del Codice previgente, il quale prevedeva che fosse sufficiente un'autodichiarazione da parte della stazione appaltante per la tutela delle imprese italiane ed europee contro la concorrenza sleale dei produttori dei Paesi terzi, **una norma che si era rivelata nei fatti del tutto inefficace e non applicata.**

Il nuovo Codice dei Contratti pubblici, invece, va a riconoscere per la prima volta la possibilità di identificare tali prodotti all'interno dell'offerta, e si allinea con quanto previsto dalla normativa europea, 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% (linee guida della Commissione europea relative le offerte di prodotti da Paesi terzi - G.U. dell'Unione Europea C271 del 13 agosto 2019).

Tuttavia, ad oggi, nonostante siano passati mesi dall'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, ci risulta che la norma sia **purtroppo inapplicata.**

ANIMA Confindustria pertanto ha elaborato una proposta che, andando a sostituire il comma 2 del citato articolo 170, essenzialmente **rafforza il principio di tutela delle forniture "Made In", nel rispetto del perimetro legislativo senza introdurre un'obbligatorietà di esclusione di offerte provenienti da Paesi terzi** in maniera automatica, ma introducendo una clausola di esclusione utilizzabile dalle stazioni appaltanti come riferimento per la preparazione degli appalti e di idonei criteri di motivazione nel caso in cui l'esclusione non sia applicata.

La norma elaborata non è di fatto quindi un'innovazione radicale, limitandosi ad esplicitare i traguardi sinora raggiunti:

- **In via giurisprudenziale.** La giurisprudenza ha sempre ammesso la possibilità di inserimento, all'interno dei bandi, di un'apposita clausola di esclusione automatica, senza motivazione. A dover essere puntualmente motivata, infatti, è soltanto la scelta di non respingere tali offerte (Tar Lazio, sentenza 21.06.2024, n. 12669 e Tar Puglia, sentenza 10.07.2024, n. 834). Peraltro, va ricordato che tale onere motivazionale costituisce specifica declinazione del principio comunitario del cd. "comply or explain" (Principio tra le altre cose riportato alla pag. 21 della Relazione illustrativa del Codice vigente e dal Tar Sicilia, sentenza 28.09.2023, n. 2809, che ribadisce come la logica escludente integri una regola, rappresentando invece l'ammissione dell'offerta l'eccezione). Soluzione, peraltro, già confermata dall'Anac con la delibera n. 696 del 3 luglio 2019, recentemente richiamata nel parere n. 38 del 2024.
- **Dalla normativa europea.** La norma, ponendosi quale adempimento agli obblighi previsti dall'articolo 25 della **Direttiva Appalti UE 2014/24** e dall'articolo 43 della **Direttiva Settori speciali UE 2014/25** tutela la parità di trattamento delle imprese concorrenti nel rispetto del principio di reciprocità e di tutela del made in Europe.

La finalità di fondo della proposta consiste nell'evitare **pratiche sleali a vantaggio delle imprese di Paesi terzi**, garantendo una leale esplicazione della concorrenza all'interno del territorio comunitario per rispettare il fondamentale baluardo della par condicio tra contraenti.

Pertanto, si condivide nell'appendice la proposta elaborata da ANIMA.

APPENDICE: La proposta di modifica al Codice

Proposta sostitutiva del Comma 2 dell'articolo 170 del Codice dei Contratti pubblici

Qualsiasi offerta presentata per l'aggiudicazione di un appalto di forniture può essere respinta se la parte dei prodotti originari di Paesi terzi, ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, supera il 50 per cento del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta. Nell'esercizio di tale facoltà, la stazione appaltante o l'ente concedente può avvalersi della clausola di esclusione prevista nei bandi tipo di cui all'Allegato ___ al presente articolo.

La stazione appaltante o l'ente concedente, qualora intenda discostarsi dalla clausola di cui al precedente periodo o comunque ammettere le offerte di cui al presente comma, dovrà fornire idonea e analitica motivazione in ordine all'omogeneità degli standard qualitativi e tecnici di tali prodotti, e dei relativi costi di produzione, rispetto a quelli comunitari, trasmettendo all'autorità la relativa documentazione. Ai fini del presente articolo, i software impiegati negli impianti delle reti di telecomunicazione sono considerati prodotti.

Tale motivazione, in particolare, dovrà necessariamente avere ad oggetto i seguenti aspetti:

1. impossibilità di approvvigionarsi da produttori dell'Unione europea e sussistenza di un interesse pubblico alla fornitura in questione;
2. conformità dei prodotti originari di Paesi terzi agli standard qualitativi richiesti dalla documentazione di gara e alle esigenze del servizio cui sono destinati. I suddetti prodotti di Paesi terzi, inoltre, devono presentare le medesime caratteristiche tecniche e qualitative di quelli offerti da tutti i concorrenti alla gara;
3. rispetto degli specifici standard internazionali nei processi organizzativi e produttivi, come attestato dal possesso delle certificazioni ISO9001 (e successive modifiche) o dalle altre certificazioni in materia;
4. corrispondenza degli standard qualitativi ed economici offerti rispetto a quelli normalmente riscontrabili nel mercato degli appalti comunitari;
5. rispondenza del prezzo offerto rispetto a quelli del mercato comunitario, coerenza del ribasso offerto rispetto al normale gioco della concorrenza;
6. omogeneità dei costi relativi ai fattori produttivi rispetto a quelli normalmente sostenuti dalle imprese che operano all'interno del territorio comunitario (con particolare attenzione ai costi tecnici relativi ai processi di fabbricazione e produzione, alla sicurezza degli impianti e, in generale, alla tutela della sicurezza sul lavoro, alla tutela degli standard retributivi e occupazionali, ai costi ambientali).

La motivazione di cui al periodo precedente dovrà essere corredata da apposita documentazione a sostegno, puntualmente richiamata nel relativo provvedimento.

La violazione delle precedenti disposizioni comporta l'illegittimità del provvedimento di ammissione alla gara, e dell'aggiudicazione eventualmente disposta, nei confronti delle imprese o operatori che hanno formulato offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi in misura superiore al 50 per cento.

Fermo quanto sopra, è facoltà della stazione appaltante o dell'ente concedente imporre agli operatori o imprese concorrenti di cui al precedente periodo, con apposita clausola di esclusione

inserita nei bandi di gara, di allegare, all'atto dell'offerta, apposita documentazione (comprensiva di eventuali pareri o relazioni di professionisti incaricati) riguardante gli aspetti sopra indicati (ai punti 1-6).

Fermi restando gli altri obblighi di legge, la stazione appaltante o l'ente concedente, qualora aggiudichi (nel rispetto di quanto stabilito dal presente articolo) una fornitura contenente prodotti originari di Paesi terzi nella misura superiore al 50 per cento, dovrà inviare all'Anac una relazione trimestrale avente ad oggetto il perdurante rispetto dei punti 1-6 del presente comma, con particolare riguardo alla tutela dell'ambiente, della sicurezza sul lavoro e degli standard retributivi.

CLAUSOLA DA INSERIRE NEI BANDI TIPO

Ai sensi dell'art. 170 del D.Lgs n. 36 del 2023 (e in attuazione degli obblighi comunitari derivanti dall'art. 25 della Dir. Appalti UE 2014/24 e dall'art. 43 della Direttiva Settori speciali UE 2014/25), sono automaticamente escluse le offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi in misura superiore al 50 %.

La presente clausola di esclusione automatica si applica nel caso in cui la parte di prodotti originari di Paesi terzi (ai sensi del Reg. UE n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, e successive modifiche) superi il 50 % del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta.

A tal fine, l'originarietà del prodotto viene determinata non dalla nazionalità dell'impresa concorrente (o dalla relativa presenza di sedi legali o amministrative all'interno del territorio UE), ma dalla provenienza oggettiva del prodotto (cioè avendo riguardo al luogo della relativa produzione, o alla sede dello stabilimento in cui lo stesso viene realizzato).

La presente clausola di esclusione non si applica quando il prodotto viene interamente formato o fabbricato all'interno di uno Stato membro, o di un Paese terzo con cui l'Unione europea abbia concluso gli accordi multilaterali o bilaterali di cui all'art. 170, primo comma, del D. Lgs. n. 36 del 2023.

Per dimostrare quest'ultima circostanza, ciascun operatore economico, a pena di esclusione, dovrà allegare all'offerta, oltre alle certificazioni di prodotto e agli altri documenti richiesti dalle norme vigenti, documentazione idonea a comprovare:

- che la sede di produzione o di fabbricazione dei prodotti offerti si trova all'interno di uno degli Stati membri (o di un Paese terzo di cui all'art. 170, primo comma, del D. Lgs. n. 36 del 2023);
- il valore dei prodotti o delle parti di prodotto originari di Paesi terzi (singolarmente individuati);
- l'effettivo ed attuale svolgimento di attività lavorative, produttive o di trasformazione nel territorio comunitario (o in quello del Paese terzo soprarichiamato).

Tali dati potranno eventualmente risultare da apposita autocertificazione secondo le vigenti disposizioni di legge. Nel caso in cui le informazioni o la documentazione fornite dovessero rivelarsi erronee, inveritiere o incomplete in corso di gara, o al relativo esito, e ferma restando



ogni altra conseguenza di legge, l'offerta verrà respinta e l'aggiudicazione nel frattempo eventualmente disposta sarà revocata.