Memoria di ANIMA per l’audizione presso la Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati – Public Procurement Act

11 novembre, 2026

Premessa

ANIMA è la Federazione di Confindustria dell'industria meccanica varia e affine: riunisce 35 associazioni di categoria, oltre 1.000 imprese e più di 220.000 addetti. I nostri comparti producono tecnologie essenziali per la transizione energetica, l'efficienza energetica, la sicurezza idrica e le grandi infrastrutture: valvole, pompe, compressori, caldaie, pompe di calore, impianti e sistemi di misura. Per questo gli appalti pubblici sono per noi uno strumento decisivo di politica industriale: reti idriche, impianti energetici, ospedali, scuole e infrastrutture di trasporto sono in larga parte realizzati e gestiti attraverso la domanda pubblica. Orientarla bene significa sostenere la capacità produttiva europea, l'innovazione e la resilienza delle filiere.

Per questo accogliamo con favore l'impianto della proposta e, in particolare, l'introduzione della preferenza europea: è un vero cambio di paradigma nella politica industriale dell'Unione. Perché produca risultati, però, deve basarsi su criteri chiari, uniformi, facilmente verificabili e difficili da eludere.

Le nostre proposte di merito

1. La preferenza europea come regola nei settori strategici.

Oggi la proposta la configura come una facoltà delle stazioni appaltanti (art. 73). Lasciarla alla discrezionalità di ogni singolo acquirente rischia di produrre applicazioni molto diverse tra Stati membri e tra amministrazioni, con nuove distorsioni nel mercato interno. Chiediamo che nei settori strategici diventi il principio generale, con deroghe limitate a casi oggettivi e documentati. Su questo l'Italia ha un'esperienza da proporre in Europa. Con la circolare congiunta del 30 settembre scorso, il Ministero delle imprese e del made in Italy e il Ministero delle infrastrutture hanno chiarito l'applicazione dell'art. 170 del Codice dei contratti nei settori speciali, recependo l'orientamento del Consiglio di Stato: l'esclusione delle offerte con prevalenza di prodotti extra-UE è la regola, l'ammissione è l'eccezione e richiede una motivazione rafforzata, da trasmettere all'ANAC. Una motivazione che non può fondarsi sul solo prezzo più basso: deve dimostrare la qualità e la conformità dei prodotti, il rispetto di standard ambientali e sociali comparabili, la congruità del prezzo, e soprattutto l'assenza di offerte europee idonee. È esattamente il tipo di disciplina chiara e difficilmente eludibile che chiediamo per il regolamento europeo.

2. Un perimetro realmente europeo.

Le misure di preferenza sono strumenti di politica industriale e vanno tenute distinte dall'accesso ai mercati garantito dagli accordi commerciali. La proposta equipara agli operatori europei, a determinate condizioni, quelli dei Paesi aderenti all'Accordo sugli appalti pubblici dell'OMC o legati all'Unione da accordi commerciali (art. 70). Un'equiparazione troppo ampia ridurrebbe molto l'efficacia della misura. Anche qui la circolare italiana è utile: gli accordi di libero scambio non si applicano

automaticamente a tutti gli appalti, e la stazione appaltante deve verificare caso per caso se l'appalto rientra davvero negli impegni assunti. Per noi il perimetro della preferenza deve essere l'Unione europea con lo Spazio Economico Europeo; partner fortemente integrati, come Regno Unito e Svizzera, potrebbero essere ammessi solo dopo una verifica della reciprocità effettivamente garantita alle imprese europee.

3. Un'origine che misuri il valore industriale.

La proposta rinvia per i beni all'origine doganale (art. 74), che individua il luogo dell'ultima trasformazione sostanziale ma non dice quanto valore resta in Europa. Chiediamo criteri semplici e verificabili, riferiti al prodotto finito e non a ogni singolo componente: la stessa circolare italiana considera un tentativo di elusione la scomposizione artificiosa del prodotto nelle sue componenti elementari per far risultare prevalente la quota europea. Allo stesso tempo, il criterio deve valorizzare le attività che generano davvero valore: progettazione, sviluppo dei sistemi di controllo, produzione, integrazione e collaudo. È l'impostazione del criterio in discussione al Tavolo della Meccanica del MIMIT, al quale ANIMA ha dato il proprio contributo, e che potrebbe essere una buona base per la posizione italiana nel negoziato.

4. Una soglia calcolata sui beni, anche nei contratti misti.

La soglia del 50% prevista dall'art. 73 è calcolata sul valore complessivo dell'offerta. Nei contratti complessi, dove forniture, installazione e manutenzione sono insieme, la soglia può essere raggiunta grazie al peso di lavori e servizi, continuando ad acquistare apparecchiature da Paesi terzi. La circolare italiana adotta la soluzione opposta, che riteniamo corretta: negli appalti misti la regola si applica anche quando prevalgono lavori o servizi, purché la fornitura non sia meramente accessoria, e il 50% si calcola solo sul valore dei prodotti, esclusi i materiali da costruzione. Chiediamo che il regolamento preveda soglie distinte per beni, lavori e servizi, con un requisito più rigoroso sulla componente beni, e un'applicazione basata sulla sostanza economica dell'appalto e non sulla sua qualificazione formale.

5. Qualità e resilienza delle forniture.

Condividiamo il superamento del prezzo più basso e il peso minimo della qualità nei criteri di aggiudicazione. Per i nostri settori qualità significa anche continuità delle forniture, disponibilità di ricambi, assistenza lungo tutto il ciclo di vita e costi complessivi di esercizio. Chiediamo di rafforzare questi elementi nella valutazione delle offerte, in particolare per le infrastrutture critiche, e di riconoscere esplicitamente tra queste le infrastrutture idriche, strategiche per la salute pubblica e la resilienza dei territori.

6. L’adeguamento dei prezzi nei contratti di durata.

La proposta consente agli acquirenti di prevedere clausole di indicizzazione e di adeguamento dei prezzi, anche legate alla volatilità dei costi dei materiali essenziali (art. 105), ma come semplice facoltà. L’esperienza degli ultimi anni, dalle materie prime all’energia fino ai dazi e alle misure sull’acciaio, mostra quanto questi strumenti siano decisivi per chi fornisce apparecchiature e componenti con contratti pluriennali. In Italia il Codice dei contratti prevede già una revisione dei prezzi obbligatoria quando la variazione dei costi supera il 5%, con indici ISTAT di riferimento, e le recenti linee guida del Ministero delle infrastrutture incoraggiano anche le clausole ordinarie di adeguamento. Chiediamo che il passaggio a un regolamento non riduca questo livello di tutela: le clausole dovrebbero essere obbligatorie nei contratti di durata, o almeno gli Stati membri dovrebbero poter mantenere le proprie regole più protettive.

Conclusioni

ANIMA ritiene che il Public Procurement Act rappresenti un’opportunità concreta per rafforzare la competitività della manifattura europea e costruire filiere industriali più resilienti. È tuttavia fondamentale che la futura disciplina sia costruita su criteri semplici, omogenei e coerenti con il più ampio quadro normativo europeo. In particolare, riteniamo essenziale che la definizione della European Preference sia coordinata con quanto si sta già discutendo nell’ambito dell’Industrial Accelerator Act, dove sono già in fase di elaborazione criteri comuni relativi al contenuto di Union Origin, alle metodologie di calcolo del valore aggiunto e ai requisiti specifici per alcune tecnologie strategiche. Evitare sovrapposizioni normative e costruire un approccio armonizzato consentirà di offrire maggiore certezza giuridica alle imprese, ridurre gli oneri amministrativi e rendere realmente efficace il principio del Made in Europe quale strumento di politica industriale europea.