



ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

## Spunti per l'intervento del Direttore Generale

**Marcella Panucci**

**“Towards a strategic implementation of the new EU public procurement directives”**

**Roma, 13 febbraio 2015**

Signora Commissario,

Illustri relatori,

Cari colleghi.

In apertura permettetemi di rivolgere i miei ringraziamenti alla Commissione europea e al Dipartimento per le politiche europee per l'invito rivoltomi a prender parte a questa giornata di lavori. È davvero un piacere per me essere con voi oggi, a testimonianza dell'assoluta importanza che il settore del *public procurement* riveste per Confindustria e per il suo sistema associativo.

Quando nel 2011 è stato presentato il Libro verde sulla modernizzazione degli appalti pubblici e si è aperta la strada per il varo nel nuovo pacchetto legislativo, abbiamo colto **nella scelta della Commissione la reale volontà di cambiare il modo di interpretare il ruolo della domanda pubblica nell'economia.**

Una scelta forse anche condizionata dalla crisi economica, ma che coglieva l'importanza di dover valorizzare le capacità di indirizzo politico-economico della pubblica amministrazione.

D'altronde, il quadro congiunturale in cui ci muoviamo non lascia altre possibilità. Durante la crisi, la capacità di spesa degli Stati membri si è molto ridotta, compressa tra una bassa crescita e vincoli di bilancio volti a contenere l'esposizione dei debiti sovrani, come nel caso dell'Italia.

Ciò ha contribuito, seppur con diverse intensità a livello di Stati membri, a fiaccare l'economia europea e a far perdere competitività e capacità produttive al tessuto industriale.

**Questo trend negativo dovrebbe arrestarsi per la prima volta dal 2007. Le ultime stime della Commissione europea indicano che per il 2015 il tasso di crescita dovrebbe salire all'1,7% per l'intera UE e all'1,3% per la zona euro, mentre nel 2016, la crescita dovrebbe essere, rispettivamente, del 2,1% e dell'1,9%.**

Così come per l'Italia, questa inversione di tendenza è anche merito di una politica monetaria favorevole, dell'abbassamento del costo del petrolio, oltre che della ripresa della domanda estera. A queste esogene, si aggiungono altri due fattori assolutamente positivi: mi riferisco ovviamente al *quantitative easing* della BCE e al **nuovo Piano di investimenti strategici della Commissione, che sarà avviato nel corso di questo anno.**

**Un quadro congiunturale che potrebbe incoraggiare un ruolo attivo, ancorché qualificato, della domanda pubblica.**

Questa, a nostro avviso, è anche la lente con cui noi italiani dovremmo guardare alla **nuova Comunicazione della Commissione sulla flessibilità di bilancio.**

**Dobbiamo procedere spediti lungo la strada delle riforme e sfruttare la maggiore potenziale leva pubblica in maniera “qualificata”, ossia per realizzare investimenti produttivi, puntando sul futuro del Paese e sulla sua competitività.**

Proprio **sul fronte degli investimenti**, credo siano doverose alcune riflessioni che colgono il senso del dibattito di oggi. Quando a luglio il Presidente Juncker ha annunciato a Strasburgo l'intenzione di presentare un piano di investimenti per l'UE, quale priorità della nuova Commissione, la reazione degli stakeholders fu positiva e ottimista.

Da tempo, infatti, le imprese italiane ed europee guardano al rilancio degli investimenti pubblici e privati come il vero nodo da sciogliere per promuovere in maniera stabile la crescita. I **dati mostrano una riduzione a livello UE nel quinquennio 2008-2013 del 14,2% e in**

**Italia di oltre il 25%.** Se guardiamo al solo comparto delle costruzioni, la perdita è stata del 43%.

**Sono numeri impressionanti e lo sono ancora di più se, come è vero, la liquidità nei mercati c'è e in abbondanza.**

**Viene, quindi, da chiedersi cosa freni il rilancio degli investimenti.**

Le imprese hanno chiari alcuni fattori ostativi: **la scarsa capacità progettuale della pubblica amministrazione**, che per l'Italia è da sempre un punto di debolezza, collocata nell'ambito di un complesso **quadro regolatorio e normativo**, che frena gli investimenti privati e rende onerosi o inefficaci gli sforzi dell'investitore pubblico.

Permettetemi di osservare come queste nostre valutazioni siano ben presenti nelle impostazioni della Commissione, che ha incentrato **il secondo e il terzo pilastro del Piano di investimenti, rispettivamente, sull'individuazione di una pipeline di progetti e sulla rimozione dei colli di bottiglia regolatori.**

Il mio convincimento è che il **terzo pilastro sia, in realtà, il muro portante su cui si regge** non solo il Piano di investimenti oggi, ma il **futuro dell'economia europea**. Per tornare ad essere competitivi su scala mondiale, bisogna essere in grado di mettere l'Europa e, per quanto ci riguarda l'Italia, nelle condizioni di giocare a parità di condizioni con i grandi partner commerciali, come gli USA.

**In altri termini, la semplificazione deve diventare realtà. In questo senso la scelta della Commissione di puntare ad un'ampia azione di REFIT della legislazione europea** va assolutamente nella direzione auspicata.

Dobbiamo far sì che le regole servano per assicurare la salvaguardia dei diritti di lavoratori e cittadini, ma nel contempo consentano tanto alle imprese di esercitare l'iniziativa imprenditoriale, quanto allo Stato di assicurare i migliori servizi in termini di costi-benefici.

Da questo punto di vista, la sfida europea è racchiusa nell'impegno a **progredire celermente verso la creazione del mercato unico**. Le asimmetrie regolatorie e le diverse pressioni nazionali negli ultimi anni

hanno rallentato l'integrazione e la convergenza dei mercati nazionali degli Stati membri, verso un più competitivo mercato unico dell'UE.

**Sapete bene quanto Confindustria spinga costantemente, sia in Italia che in Europa, perché si rafforzi il processo di integrazione europea. Siamo convinti che solo insieme potremo essere interlocutori autorevoli a livello globale.**

Dal nostro punto di vista le linee di intervento sono chiare. In BusinessEurope, di recente abbiamo chiaramente indicato alcuni colli di bottiglia che frenano gli investimenti. L'elenco è lungo e va dal fisco alla legislazione in materia di lavoro, per citare i più noti, ma conferma come, seppure nelle rispettive diversità nazionali, **ci siano ampi margini per convergere verso una maggiore semplificazione e trasparenza delle legislazioni europee.**

Una convergenza che si fonda su questo presupposto: per le imprese la presenza di un sistema di regole che, da un lato, frena o aggrava l'iniziativa imprenditoriale e, dall'altro, non ne promuove la modernizzazione e la qualificazione costituisce una perdita secca da inscrivere in bilancio.

Questa duplice prospettiva è anche quella che permea la nostra valutazione e la nostra analisi con riguardo all'implementazione del nuovo pacchetto legislativo sul *public procurement*.

D'altronde, il rilancio degli investimenti, pubblici e privati, e della politica industriale sono le due priorità che hanno guidato la fase ascendente dell'iter legislativo e che, a nostro avviso, devono ora guidare anche la fase di recepimento nazionale.

Nel merito delle singole direttive, sono certa che il dibattito dei colleghi evidenzierà luci ed ombre del nuovo pacchetto. Anche Confindustria non ha nascosto una certa delusione per la scarsa ambizione mostrata dal legislatore europeo su alcuni temi chiave, **come l'*in house* e la qualificazione della pubblica amministrazione.**

In particolare **sul primo punto**, noi crediamo si sia fatto un passo indietro rispetto ad un quadro giurisprudenziale dettato dalla Corte di Giustizia europea, che confinava propriamente l'intervento dello stato

nell'economia alle situazioni in cui ciò si giustificasse per l'assenza di un'adeguata ed economicamente sostenibile offerta privata.

Tuttavia, in un negoziato così complesso le prove di forza sono state costanti, e ciò in alcune occasione ha inevitabilmente indebolito i risultati rispetto alle aspettative iniziali. **Non dobbiamo però perdere l'opportunità di valorizzare quanto di buono si è ottenuto e tentare, nei limiti concessi, di correggere gli errori.**

**Mutuando il titolo del Convegno, dobbiamo implementare in maniera strategica le nuove direttive sul *public procurement*.**

Fino ad oggi, nel disciplinare gli appalti pubblici ci si è concentrati per lo più sui profili di assetto giuridico-procedurale, mettendo in subordine la riflessione sul ruolo strategico della domanda pubblica per lo sviluppo imprenditoriale e per la crescita economica.

**Il sistema di regole europee definito dalle direttive del 2004 ha avuto il merito di rendere più trasparente e concorrenziale il mercato interno degli appalti pubblici. Di contro, ha poco valorizzato il contributo di questo settore alla costruzione di una vera politica industriale europea.**

**Inevitabilmente, la crisi economica ha cambiato la prospettiva.**

In questo senso, anche da un punto di vista politico, la scelta di accorpare la DG Mercato interno con la DG Industria e adottare la nuova denominazione di DG Growth è una chiara e inequivocabile indicazione di **come la domanda pubblica non sia una tema a sé, ma rientri tra le azioni di politica industriale.**

Oggi abbiamo l'occasione di valorizzare il ruolo della domanda pubblica, facendo sì **quel 18% di spesa annua che gli Stati membri impiegano per acquistare lavori, forniture e servizi, diventi un motore di crescita.**

**Si tratta, in altri termini, di utilizzare gli appalti pubblici per perseguire gli obiettivi previsti dall'agenda Europa 2020.**

Qui in Italia abbiamo fatto i conti con politiche drastiche di *spending review*. Ovviamente, il contenimento della spesa pubblica resta una battaglia da perseguire con tenacia, quando sinonimo di sprechi e inefficienze. **Quello che dobbiamo fare, però, è qualificare la spesa.**

Una qualificazione che deve essere frutto, da un lato, di una più coraggiosa programmazione e organizzazione della PA, dall'altro anche della capacità di spendere in modo efficiente il denaro pubblico, perseguendo risparmi duraturi nel tempo che aiutino nel contempo il tessuto industriale a crescere.

In questo senso, potrà tornare utile il ricorso ai rinnovati criteri di valutazione delle offerte e alla possibilità di tener conto del **costo del ciclo vita dei prodotti**. Ci sono molti dettagli tecnici da mettere a punto, per valorizzare il principio del *best value for money* insito in queste normative. Occorrono modelli e contributi dagli istituti di ricerca europei e nazionali per aiutare gli enti appaltanti e le imprese ad implementare i criteri e rendere effettivamente terza e trasparente la valutazione.

L'intuizione, però, ha una sua fondatezza; così come ce l'ha la possibilità di far competere l'offerente solo sui profili qualitativi, mantenendo fisso il prezzo. **Una competizione che combatta il gioco al ribasso o al rialzo e incentivi le imprese a innovare processi e prodotti deve, ove possibile, essere valorizzata.**

Credo, inoltre, che *l'innovation procurement* sia decisamente un **buono strumento per agganciare il mondo degli appalti alla R&I**. La domanda pubblica può guidare l'innovazione, soprattutto in settori dove il mercato c'è ma stenta a decollare.

Su questi temi, mi permetto di indicare, tra le ombre del nuovo pacchetto legislativo, **la mancata attenzione al tema della qualificazione della PA**. Il nostro timore è che a fronte delle tante responsabilità che verranno formalmente affidate alla "domanda pubblica", poco sia stato fatto per assicurarsi che essa sia effettivamente capace di applicare correttamente le nuove norme.

Ci aspettiamo che sia il legislatore nazionale, nella fase di recepimento, sia la Commissione, nell'ambito di una consolidata collaborazione con gli Stati membri, assicurino un adeguato intervento su questo fronte.

Per quanto riguarda la programmazione della spesa pubblica, invece, la spinta ad una **centralizzazione della domanda e una ristrutturazione delle centrali di costo è sicuramente un dato apprezzabile**. La frammentazione della domanda, almeno in Italia, è stata spesso foriera

di costi inutili e di inefficienze che non ha aiutato l'offerta industriale, a qualificarsi e a strutturarsi, sia in termini dimensionali che di filiera.

Sul fronte della **riduzione degli oneri amministrativi**, il nuovo pacchetto normativo potrà dare un significativo contributo. Penso alla previsione di un documento unico di gara, che agevolerà la partecipazione delle imprese ad appalti transfrontalieri, così come alla previsione di un obbligo di comunicazione elettronica tra stazioni appaltanti ed operatori economici che ridurrà i costi e i tempi degli appalti.

In un'ottica semplificatoria va letta l'adozione di una nuova **direttiva sulle concessioni**, che consegnerà anche a questo mercato un sistema di regole chiare, trasparenti e spendibili sia per i lavori che per i servizi.

**Sono misure che potranno essere realmente semplificative, purché non vengano aggravate di oneri impropri in corso di recepimento.**

Sotto questo profilo, permettetemi di fare un riferimento specifico al nostro Paese. **Il termine del 16 aprile 2016 è vicino.**

In una fase di complessivo rilancio degli investimenti, il recepimento deve diventare un'occasione non di re-styling, ma di profonda e più innovativa revisione del complesso e farraginoso corpo normativo che regola il settore degli appalti pubblici. È essenziale pervenire ad un sistema di regole più snello, efficace, trasparente e capace di garantire maggiore certezza giuridica, in linea con i modelli europei più avanzati.

Questa è la linea che detta il Disegno di legge delega presentato al Senato il 18 novembre scorso e sulla quale abbiamo espresso una generale condivisione come imprese. Ci auguriamo che, anche nei prossimi mesi, i lavori proseguano lungo questo percorso e assicuriamo, in questo senso, ogni nostro utile contributo al Governo.

**La nostra aspettativa è chiara: dobbiamo raccogliere la sfida europea per la modernizzazione della domanda pubblica.**

Solo così, questo settore potrà soddisfare i fabbisogni della collettività e attrarre nuovi investimenti, e al tempo stesso essere motore propulsivo della **crescita produttiva e tecnologica delle imprese.**

Grazie.