Audizione Ance su diritto Ue: positiva la direttiva sulle case green ma definire piano di azione per trasformare obiettivi in interventi

2 Febbraio 2023

Si è svolta il 2 febbraio l'audizione ANCE presso la Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati **(COM(2022)518 final).**

Il Vicedirettore generale dell'ANCE, Romain Bocognani, ha ricordato in premessa che la Comunicazione descrive le azioni che la Commissione europea intende realizzare per migliorare l'elaborazione, l'attuazione e l'applicazione del diritto europeo.

La Comunicazione si sofferma, in particolare, sul proprio ruolo di vigilanza sulla corretta e completa attuazione del diritto dell'Unione nei singoli Stati membri, e

sulla possibilità di intervenire nei casi di mancata applicazione del diritto comunitario con azioni graduali che possono arrivare alla procedura di infrazione e, in caso di inottemperanza, a sanzioni pecuniarie per gli Stati inadempienti.

La Commissione europea chiarisce inoltre la volontà di avvalersi di tutti i mezzi a sua disposizione per **proteggere le imprese europee dagli ostacoli all'accesso agli appalti pubblici**, tenuto altresì conto che le barriere esistenti all'interno del mercato unico sono spesso dovute ad un'applicazione scorretta della legislazione UE all'interno degli Stati membri.

Al riguardo, appare opportuno ricordare che l'Italia si sta apprestando ad adottare un nuovo Codice degli appalti pubblici, al fine di adeguare la normativa nazionale al diritto europeo ed ai princìpi espressi dalla giurisprudenza nazionale e sovranazionale, nonché al fine di giungere alla risoluzione delle procedure avviate e di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea; obiettivi questi, espressamente previsti dalla legge n. 21 giugno 2022, n. 78, che ha delegato il Governo all'adozione della nuova normativa in materia di contratti pubblici.

In questo contesto, occorre monitorare attentamente tale fase di produzione normativa, al fine di addivenire ad un risultato in linea con il diritto UE, a garanzia di tutti gli operatori del settore e per garantire un'efficace ricaduta sul territorio degli investimenti stanziati dal PNRR.

Da questo punto di vista, l'Ance intende evidenziare che la bozza di nuovo codice dei contratti contiene alcuni punti critici. In particolare, nel disciplinare la fattispecie escludente dell'illecito professionale, l'emananda normativa si distacca da quanto previsto dalla direttiva europea in materia di appalti pubblici. Occorre quindi ricondurre questa causa di esclusione dalla gara entro confini più precisi ed evitare un eccessivo prolungamento del periodo di interdizione, facendo decorrere il triennio di rilevanza temporale dell'illecito sempre dalla commissione del fatto, come puntualmente previsto dall'articolo 57 par. 7, della Direttiva 2014/24/UE e non dall'adozione di un atto (come ad esempio un rinvio a giudizio).

Inoltre, occorre allineare il nuovo Codice alla normativa europea in tema di ritardi nei pagamenti da parte della PA. Tale allineamento è reso ancor più improcrastinabile a fronte della sentenza del Corte di Giustizia del Gennaio 2020

che ha dichiarato la violazione, da parte dell'Italia, degli obblighi previsti dalla direttiva europea contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (Direttiva 2011/7/EU). Sul punto, si ricorda che la Commissione europea ha recentemente avviato un'ulteriore fase interlocutoria con il Governo Italiano, che, laddove non dovesse risultare soddisfacente, potrebbe condurre la Commissione ad adire nuovamente la Corte di Giustizia per chiedere l'applicazione di sanzioni pecuniarie. La soluzione al problema dei ritardi di pagamento è anche una delle riforme importanti che l'Italia dovrà attuare nel quadro del PNRR. Occorre quindi assicurare da una parte che la direttiva sia pienamente accolta nel nuovo Codice e dall'altra che sia correttamente attuata. In Italia, tempi di pagamento della PA (circa 5 mesi nel settore dei lavori pubblici) continuano infatti ad essere fuori dagli standard europei.

Un altro tema affrontato dalla Comunicazione riguarda il coinvolgimento degli operatori economici. Al riguardo l**'Ance ritiene indispensabile la consultazione degli operatori economici, soprattutto nel processo di formazione degli atti che hanno un impatto importante sulla loro attività**.

Un esempio negativo in tal senso è il recentissimo **Manuale di Eurostat sulla quantificazione del debito e del deficit degli Stati membri**, pubblicato ieri, che delinea le modalità di classificazione delle poste dei bilanci nazionali.

Il ricorso a procedure di comitatologia o similari, ha di fatto escluso completamente le imprese dalla possibilità di esprimere le loro considerazioni relativamente ad un documento decisivo per la cessione dei crediti fiscali relativi ai bonus edilizi, per le politiche di riqualificazione degli edifici in Italia e per migliaia di famiglie e imprese che aspettano di capire se riusciranno a completare e vedere pagati i cantieri in corso.

Maggiore dovrebbe essere anche l'ascolto dei rappresentanti delle imprese anche nell'ambito dei dialoghi e incontri bilaterali tra istituzioni europee e Stati Membri. Spesso le istituzioni Ue, come nel caso delle procedure di infrazione, evocano il "**principio di leale collaborazione con lo Stato membro"** e si rifiutano di interloquire con gli operatori su un tema specifico e rilasciare loro informazioni nel corso della procedura.

Viceversa, l'ascolto e la collaborazione con le imprese hanno portato all'approvazione di provvedimenti molto validi, quali l'introduzione di strumenti

efficaci per ristabilire la reciprocità e una leale competizione tra le imprese europee e quelle dei paesi terzi nel settore degli appalti pubblici. Ci riferiamo allo **Strumento per gli appalti internazionali – Regolamento IPI** (*International Procurement Instrument*) e al **Regolamento relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno**. Questi strumenti attribuiscono alla Commissione un potere di indagine che può portare fino all'esclusione dalle gare delle imprese dei paesi terzi in caso di gravi violazioni della concorrenza.

Un'esperienza positiva, quella dei due Regolamenti sopracitati, che andrebbe riprodotta nell'ambito della discussione della Direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici.

Il testo presentato dalla Commissione europea nel dicembre del 2021 contiene obiettivi di decarbonizzazione del parco immobiliare pienamente condivisi dall'Ance e dall'Associazione dei costruttori europei (Fiec) ma nell'ambito delle discussioni europee e nazionali occorre favorire la definizione di **un piano di azione che sappia trasformare i suddetti obiettivi in interventi**.

Un piano che, accanto alle **necessarie risorse pubbliche**, preveda un sistema di **finanziamenti accessibili** alle famiglie, e che tenga conto della situazione dei vari Paesi per assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

Gli obiettivi posti dalla bozza di direttiva, infatti, coinvolgeranno, **fino al 2033, circa 2 milioni di edifici,** un numero che, secondo le stime dell'Ance, si traduce in **circa 200.000 interventi su singoli edifici (di cui 180.000 privati),** per un costo che può aggirarsi tra i 40 e i 60 miliardi di euro ogni anno.

Una sfida molto ambiziosa, se si pensa che **con gli incentivi del 110%,** che hanno visto una straordinaria domanda da parte delle famiglie, **sono stati realizzati poco meno di 100.000 interventi nel 2021 e 260.000 nel 2022**.

Un obiettivo irraggiungibile senza un sistema di incentivi e di strumenti finanziari adeguati, che non potrà mai essere raggiunto confidando sulle sole disponibilità economiche dei proprietari. L'esperienza dei risultati precedenti al Superbonus di interventi su interi edifici (quelli che l'Europa ci impone di realizzare) mostra numeri insignificanti (2.900, in media di anno, tra il 2018 e il 2020). **Con questi ritmi, la decarbonizzazione del patrimonio edilizio, fissata per il 2050,**

sarebbe completata in un orizzonte di 3.800 anni. Alla luce della bozza di Direttiva, il primo step, fissato sul 15% degli edifici, non sarebbe raggiungibile prima di 630 anni.

Fondamentale è anche la valutazione che la Commissione UE è chiamata a fare in merito ai potenziali effetti che la normativa produce sul tessuto produttivo di uno Stato membro, riguardo, in particolare, all'applicazione di eventuali **normative che derogano ai principi comunitari**, richiesta dai Paesi membri spesso legate a finalità antievasione.

Tipico, in tal senso, è il caso del cd "***split payment***", adottato dallo Stato italiano, in deroga alla Direttiva 2006/112/UE, come meccanismo di versamento dell'IVA nell'ambito delle prestazioni eseguite nei confronti delle Amministrazioni pubbliche nazionali, autorizzato dalla Commissione sin dal 2015 e reiterato, su istanza dell'Italia, sino al prossimo 30 giugno 2023.

Si tratta di un sistema che, seppur diretto a combattere l'evasione nel campo IVA, ha limitato fortemente la liquidità delle imprese, specie di quelle operanti nel settore delle costruzioni, tenuto conto che lo Stato italiano non è in grado di procedere al rimborso in tempi brevi, come avviene invece negli altri Paesi UE.

Il mantenimento del meccanismo non è più giustificato in ragione della oramai completa implementazione della fatturazione elettronica, sia nei rapporti con la stessa Amministrazione pubblica italiana (resa obbligatoria sin dal 2015), sia nei confronti di altri soggetti privati (in vigore dal 2019), che garantisce l'efficacia dei controlli anti-evasione. **Occorre, quindi, garantire il rispetto del termine ultimo di applicazione, attualmente fissato alla data del 30 giugno 2023**, senza ulteriori proroghe di operatività del meccanismo.

In materia di lavoro, data l'importanza che i Regolamenti di sicurezza sociale in materia di distacco (Regolamenti n.883/2004 e n.987/2009) rivestono per il settore delle costruzioni, l'Ance segue attentamente l'evoluzione del quadro normativo a livello nazionale ed europeo di entrambi i provvedimenti. È fondamentale, infatti, che eventuali modifiche garantiscano la corretta attuazione della disciplina e il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale degli Stati membri, al fine

di favorire la libera circolazione dei lavoratori nel rispetto delle discipline nazionali.

Il settore delle costruzioni è, infatti, caratterizzato da una **forte mobilità che interessa soprattutto i lavoratori e che influisce sullo sviluppo della loro professionalità.** A differenza di altri settori industriali, nell'edilizia non è il "prodotto finale" a muoversi nel mercato unico, ma piuttosto le imprese e la loro forza lavoro. È di fondamentale importanza, pertanto, **che vi sia un coordinamento tra i diversi sistemi di istruzione e formazione** nel rispetto delle peculiarità nazionali e che siano garantiti processi formativi continui e di qualità.

Per quanto riguarda, nello specifico, la **Direttiva (UE) 2019/1937,** recante "la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali", l'Ance ritiene necessario, in linea con la normativa europea, **limitare l'applicazione delle previsioni ivi contenute alle sole imprese con più di 50 dipendenti,** anche al fine di scongiurare il potenziale rischio che le piccole e medie imprese siano disincentivate ad adottare o a mantenere i Modelli di Organizzazione, Gestione e Controllo (MOG), nonché la relativa asseverazione rilasciata, nel settore edile, dagli Organismi paritetici costituiti a iniziativa dalle associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative.

Rispetto al futuro recepimento della **Direttiva (UE) 2022/2041, relativa a salari minimi** adeguati dell'Unione europea, l'Ance ribadisce la necessità che l'eventuale introduzione del salario minimo legale riguardi **esclusivamente quei settori attualmente non coperti dalla contrattazione collettiva**. L'applicazione generalizzata del salario minimo nazionale, indipendentemente dalla presenza di una contrattazione collettiva di riferimento, potrebbe condurre alla fuga incontrollata dai contratti di lavoro a danno delle imprese regolari e del complessivo impianto normativo contrattuale.

Infine, in materia di **salute e sicurezza sul lavoro**, con specifico riferimento all'agente cancerogeno amianto, pur apprezzando l'obiettivo di perseguire, da parte della Commissione Europea, un miglioramento dei livelli di sicurezza e salute nel settore, l'Ance ha **espresso perplessità sul netto abbassamento del limite di esposizione** (da 0,1 fibre/cm3 a 0,01 fibre/cm3 misurato in rapporto a una media ponderata nel tempo di 8 ore) previsto dalla Proposta di direttiva che

modifica la dir. 2009/148/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro.

Inoltre, valutiamo con favore l'introduzione del **principio di condizionalità** che intende proteggere il bilancio dell'Unione europea e le risorse del Next Generation EU da violazioni dei principi dello Stato di diritto da parte di un paese dell'Unione che abbiano effetti negativi sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o degli interessi finanziari dell'Unione. Usato con intelligenza, consente di interrompere i pagamenti effettuati dal bilancio dell'Unione, di ridurli o di sospenderli. E nuovi impegni possono essere vietati. È uno strumento molto utile, in particolare nell'ambito delle procedure di appalto pubblico o di concessione di sovvenzioni.

Altro strumento valido citato nella comunicazione è lo **strumento di sostegno tecnico** della Commissione, volto a sostenere gli sforzi degli Stati nell'attuazione delle riforme strutturali per rafforzare la resilienza in diversi settori. La Commissione fornisce gratuitamente assistenza tecnica e finanziaria e competenze a sostegno delle riforme. È da considerare un suo rafforzamento in modo da consentirne un uso più organico e sistematico da parte degli Stati membri.

Per il dettaglio delle valutazioni ANCE sulle singole tematiche di interesse si veda il documento allegato lasciato agli atti della Commissione.

Allegati

Audizione_Ance_COM_(2022)_518_
Apri
agenzie_2_2_23
Apri
articoli_stampa
Apri