

Esame del disegno di legge di Delega  
al Governo in materia di contratti pubblici  
(S. 2330)

Commissione 8<sup>a</sup> Lavori pubblici  
Senato della Repubblica

9 novembre 2021

---

## PREMESSA

---

All'interno di Confindustria Federbeton rappresenta la filiera del cemento e del calcestruzzo, un comparto che con le sue tremila imprese e i 33mila addetti, fornisce i materiali e i prodotti quotidianamente utilizzati per la realizzazione e la manutenzione del patrimonio edilizio e infrastrutturale del nostro Paese.

La realizzazione delle infrastrutture di cui l'Italia ha bisogno e la manutenzione di quelle esistenti rappresentano oggi le condizioni imprescindibili per il rilancio dell'economia. La filiera dei materiali da costruzioni svolge un ruolo fondamentale in questo senso: le nostre imprese sono infatti a disposizione del Paese, pronte a fornire materiali innovativi, duraturi e sostenibili per una veloce ripartenza. Infrastrutture solide e affidabili sono la chiave per restituire al Paese un patrimonio più sicuro, sostenibile ed efficiente.

Come Federazione abbiamo apprezzato molto le iniziative intraprese dal Governo nel corso del 2021 per garantire maggiore efficienza e una sistematica semplificazione delle procedure nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche, primariamente in vista della messa a terra dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ma che speriamo possano avere externalità positive anche in interventi fuori dall'ambito del Recovery Fund.

Tuttavia, proprio alla luce dell'accelerazione che stiamo già testimoniando nel campo delle opere pubbliche, preme evidenziare alcune criticità ancora irrisolte nell'ambito della disciplina degli appalti pubblici. Per quanto di più impattante per gli operatori del settore rappresentato, si riscontrano in particolare grandi ritardi nei pagamenti ai fornitori dei materiali da costruzione da parte delle stazioni appaltanti in tutta Italia. L'auspicio è quindi che il Disegno di legge oggetto d'esame possa essere il veicolo tramite il quale semplificare, in un'ottica di tutela degli operatori, il quadro normativo che concerne gli appalti, per favorire la crescita e lo sviluppo del Paese.

Ciò, come elaborato più nel dettaglio di seguito, mina, oltre che la competitività degli operatori sul mercato, soprattutto la loro capacità di sostenere il trend di accelerazione di realizzazione di infrastrutture. Anche considerando la prossima attuazione del PNRR, salvaguardare la tenuta dell'intera filiera delle costruzioni, a partire dai fornitori dei materiali a valle, è di vitale importanza.

Si tratta di una questione talmente importante che ci vede infatti come Federazione al fianco dei sindacati nel richiedere un intervento urgente per mettere fine a questa situazione che, lasciando indietro le imprese del settore, rischia di compromettere il virtuoso apparato infrastrutturale che le Istituzioni si prefissano di salvaguardare.

Peraltro, la carenza di liquidità che questa situazione sta comportando per le imprese del settore va letta in combinato anche con altri fattori che mettono ulteriore pressione alla resistenza del tessuto produttivo della filiera del cemento: da un lato, l'imponente aumento del costo dell'energia in un settore che per sua natura è energivoro, nonostante gli ammodernamenti tecnologici e gli sforzi profusi; dall'altro il costo associato alla transizione ecologica dalla filiera che si sta già riflettendo sul settore come peraltro ha ricordato anche la stessa ANCE recentemente sottolineando non esista una transazione ecologica "a costo zero e che il nostro settore, ad esempio, vedrà un forte aumento dei costi per i recenti sviluppi normativi sulle emissioni.

Di seguito, si fornisce una contestualizzazione più dettagliata della problematica in questione, nonché la proposta elaborata dalla Federazione in questo senso.

---

## CONDIZIONI DI INCASSO PER LA FILIERA NELLE OPERE PUBBLICHE

---

La filiera dei fornitori e sub-fornitori di materiali da costruzione aderenti a Federbeton, che arriva a rappresentare una quota pari a circa il 10% del costo di costruzione delle opere pubbliche, per le proprie forniture registra tempi di incasso anomali e fuori dagli standard. I tempi medi di incasso per la filiera del cemento e del calcestruzzo, nei lavori pubblici, **si attestano infatti intorno ai 160 giorni dalla data di emissione della fattura con punte di ritardo che superano sovente i 200 giorni.**

In questa fase economica molto particolare, di rilancio degli investimenti pubblici in infrastrutture, intravediamo il rischio che la filiera dei fornitori non possa sostenere adeguatamente l'accelerazione.

L'assenza di garanzie di liquidità nelle commesse legate ai lavori pubblici rischia di compromettere la competitività degli operatori che si trovano a valle dell'appaltatore e che rendono, di fatto, possibile la conclusione dei lavori. Pur esprimendo l'84% della forza lavoro impegnata nella realizzazione delle opere pubbliche, sub appaltatori, fornitori e sub-fornitori non hanno un rapporto diretto con la PA e risultano, pertanto, meno tutelati nelle condizioni contrattuali.

In questa ottica è stato positivamente introdotto il Fondo "Salva Opere" che, oltre a dare ristoro ai crediti inesigibili delle nostre imprese, ha sancito l'interesse pubblico nella tenuta finanziaria della filiera produttiva. Nella stessa direzione e con lo stesso fine, di mettere in sicurezza gli operatori proponiamo due misure integrative, prive di costi per le finanze dello Stato.

Le proposte della Federazione in questo ambito si concentrano in particolare su due aspetti:

1. **Estensione delle condizioni di garanzia** e salvaguardia che già sussistono per quelle imprese che hanno un rapporto diretto con la PA, anche alle imprese che non hanno un rapporto diretto con la stessa (es. operatori a monte, sub-fornitori di materie prime, ecc.), inserendo un principio aggiuntivo rispetto al corpo del Ddl, per far sì che quanto già esiste per alcuni, diventi un diritto di tutti coloro che sono parte integranti di questi processi;
2. **Potenziamento del pagamento diretto in caso di inadempimento con l'obiettivo di migliorare** quelle disposizioni già contenute nel Codice dei Contratti Pubblici che prevedono espressamente la possibilità di pagamento diretto da parte della stazione appaltante in favore del subappaltatore e di altri soggetti della filiera. L'attuale dettato normativo, infatti, si è dimostrato di difficile attuazione e il pagamento diretto non viene quasi mai ottenuto, con gravi conseguenze per tutti gli operatori a valle dell'appaltatore.

In questo senso, sono state elaborate alcune modifiche normative – illustrate nel dettaglio di seguito – che, sulla base di quanto già in parte stabilito dal D.lgs 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei Contratti Pubblici), permetterebbero di risolvere le criticità sopra esposte.

---

## LE PROPOSTE DI FEDERBETON

---

### PROPOSTE DI MODIFICA DEL DDL DELEGA CONTRATTI PUBBLICI (S. 2230)

*All'art. 1, comma 2, dopo la lettera f), inserire le seguenti:*

*“f-bis. garantire che i termini e le condizioni relative ai pagamenti del corrispettivo d'appalto, già disciplinati dai commi 1 e 2 dell'art. 113-bis del D.lgs 18 aprile 2016, n.50, si applicano, nei limiti della compatibilità, anche ai rapporti dell'appaltatore o del sub-appaltatore, del sub-contraente, del contraente generale e del suo affidatario di lavori con i loro fornitori. In alternativa, garantire che tali termini si applicano a tali rapporti in relazione a ogni stato di avanzamento delle forniture, previo rilascio del certificato di pagamento da parte del responsabile organizzativo del committente ai fini dell'emissione della fattura da parte del fornitore.*

*f-ter). garantire che le disposizioni di cui all'art. 105, comma 13, D.lgs 18 aprile 2016, che prevedono la possibilità di pagamento diretto da parte della stazione appaltante in favore del subappaltatore, si applichino a tutti gli operatori economici creditori, compresi i fornitori; prevedere che, in caso di inadempienza del contraente generale o del proprio affidatario di lavori, il soggetto aggiudicatore proceda al pagamento diretto all'affidatario o ai loro fornitori; istituire modalità certe per assicurare il saldo dei pagamenti da parte della stazione appaltante entro un termine massimo di trenta giorni rispetto all'invio della richiesta di pagamento del credito.*

#### **Relazione illustrativa**

La proposta intende introdurre un principio nell'ambito del Ddl di delega in oggetto per garantire una maggiore certezza nei tempi di pagamento relativi al settore dei contratti pubblici, andando a tutelare in modo particolare anche la categoria dei fornitori che al momento registrano notevoli ritardi nei tempi d'incasso, ritardo che ne mette a repentaglio la solidità economica vista l'esigenza di liquidità continua. In particolare, con la lettera aggiuntiva f) bis, si intende estendere le garanzie in favore dell'appaltatore nei rapporti con l'amministrazione aggiudicatrice ai rapporti a valle tra l'appaltatore, il sub-appaltatore, il sub-contraente, il contraente generale o suoi affidatari di lavori, e i loro fornitori. La proposta, peraltro, è coerente con la Risoluzione UE sulla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali pubblicata nella GUUE del 27/11/2020, n. C 411. Tramite l'inserimento della lettera aggiuntiva f) ter, invece, si mira ad estendere e chiarire l'ambito di applicazione delle ipotesi di pagamento diretto da parte delle stazioni appaltanti, visto che sebbene il nuovo Codice degli Appalti prevede espressamente tale possibilità di pagamento diretto da parte della stazione appaltante in favore del subappaltatore e di altri soggetti della filiera, questo non venga nella pratica fruito dagli operatori a valle dell'appaltatore, creando una condizione che mette in difficoltà le imprese fornitrici.

## CARO ENERGIA E MATERIALI DELLA FILIERA

L'Italia e l'Europa stanno attraversando una crisi energetica che non ha precedenti nella storia recente. Il prezzo del gas metano è quintuplicato rispetto allo scorso anno mentre il costo dell'energia elettrica ha registrato il suo massimo storico. A completare il mix energetico che caratterizza la produzione di cemento c'è l'andamento del prezzo del *petcoke*, il combustibile utilizzato nel settore, salito del 192% rispetto a inizio 2020. Preoccupante è anche la crescita del valore dei diritti di emissione di CO<sub>2</sub>, che a settembre 2021 si attesta sui 60 euro medi (rispetto ai 25 registrati in media nel 2020). I diritti di emissione sono fondamentali per le aziende che li devono acquistare sul mercato per oltre il 20% del fabbisogno, a causa del rimbalzo produttivo che sta caratterizzando il periodo post Covid. Il calcestruzzo è un materiale indispensabile e onnipresente in tutti i cantieri e ha una rilevanza significativa nei costi di realizzazione delle grandi opere infrastrutturali (circa 8% del valore totale).

I **costi di produzione del cemento**, componente principale del calcestruzzo, a causa dell'aumento di prezzo delle fonti energetiche e del rincaro dei materiali utilizzati nel processo produttivo, sono cresciuti quindi di **quasi il 50%** da inizio 2021.

In questa fase quindi di accelerazione nella realizzazione di opere pubbliche e infrastrutturali, anche nell'ambito dell'attuazione del PNRR, il rincaro dei prezzi delle materie prime utilizzate nell'edilizia rischia, senza adeguati meccanismi per affrontare gli impatti di questo trend, di mettere in seria difficoltà il settore stesso delle costruzioni, essenziale per lo sviluppo economico del Paese e per la ripresa post-pandemica.

Alla luce di ciò, vogliamo pertanto evidenziare la problematicità dell'**assenza**, comunicata anche dall'Associazione nazionale dei costruttori edili, **del calcestruzzo preconfezionato** (codice Prodcom 23631000) **dalla lista dei materiali da costruzione oggetto del monitoraggio ministeriale delle variazioni dei prezzi** nell'ambito del decreto ministeriale previsto a breve.

Segnaliamo quindi l'estrema necessità, per la filiera del cemento e del calcestruzzo rappresentata da Federbeton, di adottare una modifica all'elenco dei materiali da costruzione oggetto del monitoraggio ministeriale, considerando che è obsoleta rispetto all'effettiva realtà dei cantieri. Infatti, anche i due cementi (425 e 325) inseriti nella lista rappresentano due prodotti standard che non registrano l'impegno della nostra filiera nel processo di decarbonizzazione e lo sviluppo di cementi e calcestruzzi con una impronta ambientale migliore.

Andrebbero quindi inseriti in una nuova lista aggiornata le sette tipologie di cemento previste dalle norme tecniche UNI EN 197-1 e UNI EN 197-5 (cfr. allegato). In questo modo, attraverso l'utilizzo di cementi e calcestruzzi con un basso *footprint*, la nostra filiera sarà in grado di ridurre fino al 40% le emissioni incorporate nei materiali, nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi nazionali e comunitari di riduzione delle emissioni e neutralità carbonica.

Norma tecnica - UNI EN 197-1				
Tipi principali	Denominazione cementi		% Clinker (in massa)	Global Warming Potential [kgCO <sub>2</sub> eq/ton]
CEM I	Cemento Portland	CEM I	95-100	916
CEM II	Cemento Portland alla loppa	CEM II/A-S	80-94	753
		CEM II/B-S	65-79	
	Cemento Portland ai fumi di silice	CEM II/A-D	90-94	
		Cemento Portland alla pozzolana	CEM II/A-P	
	CEM II/B-P		65-79	
	CEM II/A-O		80-94	
	CEM III8-Q		65-79	
	Cemento Portland alle ceneri volanti	CEM II/A-V	80-94	
		CEM II/B-V	65-79	
		CEM II/A-W	80-94	
		CEM II/B-W	65-79	
	Cemento Portland allo scisto calcinato	CEM II/A-T	80-94	
		CEM II/B-T	65-79	
	Cemento Portland al calcare	CEM II/A-L	80-94	
		CEM II/B-L	65-79	
		CEM II/A-LL	80-94	
CEM II/B-LL		65-79		
Cemento Portland composito	CEM II/A-M	80-88		
	CEM II/B-M	65-79		
CEM III	Cemento d'altoforno	CEM III/A	35-64	566
		CEM III/B	20-34	
		CEM III/C	5-19	
CEM IV	Cemento pozzolanico	CEM IV/A	65-89	661
		CEM IV/B	45-64	
CEM V	Cemento composito	CEM V/A	40-64	n/d
		CEM V/B	20-38	

Norma tecnica UNI EN 197-5				
CEM II	Cemento Portland composito	CEM II/C-M	50-64	n/d
CEM VI	Cemento composito	CEM VI/ S-P	35-49	n/d
		CEM VI/ S-V	35-49	
		CEM VI/ S-L	35-49	
		CEM VI/ S-LL	35-49	

## CHI È FEDERBETON

---

**Federbeton**, parte del sistema Confindustria, è la Federazione di settore delle Associazioni della filiera del cemento, della calce, del gesso, del calcestruzzo, dei materiali di base, degli aggregati naturali e riciclati, dei manufatti, dei componenti e strutture per le costruzioni, delle applicazioni e delle tecnologie ad essa connesse nell'ambito della filiera sopra indicata.

In Italia Federbeton rappresenta circa **3 mila imprese** della filiera del cemento e del calcestruzzo. Nel 2019, si sono registrati un fatturato di circa **9 miliardi di euro**, un valore aggiunto di circa **2 miliardi e 34mila addetti**. Con queste dimensioni in Italia la filiera arriva a rappresentare il 5% del mercato delle costruzioni.

Nel contesto dell'imminente ripresa delle attività e del rilancio economico dell'Italia, alle prese con una crisi senza precedenti, le imprese del cemento e del calcestruzzo ricopriranno un ruolo centrale e strategico per il sistema-Paese. Uno studio del 2015 promosso da *The concrete Initiative*<sup>1</sup> ha messo in evidenza tale rilevanza mostrando come ogni euro di valore aggiunto generato dalla filiera del cemento e del calcestruzzo comporti la creazione di 2,8 euro per l'intera economia di riferimento. Più in generale, il rilancio dell'edilizia potrebbe contribuire meglio di altri comparti al riassorbimento rapido e duraturo della disoccupazione vertiginosamente aumentata a causa dell'emergenza sanitaria.