

Esame del disegno di legge C. 3146 di conversione del decreto-legge n. 77 del 2021, recante *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure

Audizione informale presso le Commissioni I (Affari costituzionali) e VIII (Ambiente)
Camera dei deputati

17 giugno 2021

PREMESSA

Federbeton all'interno di Confindustria rappresenta la filiera del cemento e del calcestruzzo, un comparto che con le sue 3mila imprese e i suoi 33mila addetti, fornisce i materiali e i prodotti quotidianamente utilizzati per la realizzazione e la manutenzione del patrimonio edilizio e infrastrutturale del nostro Paese.

Il settore si riconosce pienamente nelle linee programmatiche del Governo in tema di transizione ecologica e crede fermamente nella centralità del PNRR quale strumento strategico per il rilancio del Paese. Per questo Federbeton vorrebbe poter condividere le potenzialità della filiera rappresentata a supporto della decarbonizzazione, consapevole del ruolo che possono giocare, le imprese del comparto, da tempo impegnate in prima linea per contribuire alla ripartenza economica e alla costruzione di un futuro più sostenibile.

La completa decarbonizzazione dei processi produttivi è il traguardo fissato al 2050, in linea con gli obiettivi condivisi a livello europeo. Le Aziende del settore sono consapevoli di essere di fronte a un percorso lungo e impegnativo, che non possono affrontare da sole.

Il percorso verso la decarbonizzazione prevede misure da attuare nel breve termine, con risultati immediatamente tangibili, e altre da adottare nel medio e lungo termine, attraverso soluzioni che non sono ancora sufficientemente mature, ma che avranno sicuramente un ruolo chiave nel futuro e sulle quali le Aziende della filiera sono pronte ad investire.

In tema di misure a breve termine, si segnala che nel Decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021 è presente una norma (commi 2 e 3 dell'art 35) di **semplificazione dell'introduzione del CSS-Combustibile - il CSS che ha cessato la propria qualifica di rifiuto perché rispondente ai criteri e requisiti previsti dal d.m. n. 22 del 14 febbraio 2013 (Regolamento End of Waste sul CSS) - in sostituzione dei combustibili fossili. Tale previsione permetterebbe l'adozione in tempi brevi, da parte dell'industria del cemento, di una soluzione, in grado di ridurre le emissioni di anidride carbonica del settore grazie al contenuto di biomassa presente in tali combustibili**, avvicinando l'implementazione di questa buona pratica ai livelli che si registrano già negli altri Paesi europei.

Le soluzioni di medio e lungo termine richiedono invece una diversa organizzazione impiantistica e un nuovo coordinamento con le Istituzioni finalizzato a facilitare la transizione ecologica, anche attraverso finanziamenti adeguati, che non si possono ridurre al ristretto orizzonte temporale previsto dal Recovery Fund.

Per quanto riguarda l'accelerazione degli investimenti in infrastrutture previsti dal PNRR si evidenzia come l'economia italiana abbia bisogno di una ripresa rapida ed efficace, che rimetta in moto il sistema economico, ma che non si limiti a riportare il Paese ai livelli pre-pandemia. Ciò che è necessario è di avviare una nuova fase di crescita.

Le costruzioni, e le infrastrutture in particolare, possono e devono essere la chiave della ripartenza, in quanto capaci di attivare l'economia con effetti a lungo termine su tutti i comparti.

Se, dalla crisi mondiale del 2008, l'Italia avesse puntato sugli investimenti in infrastrutture - secondo una stima del Centro studi Federbeton - con l'effetto moltiplicativo della produttività avremmo oggi una ricchezza nazionale più alta del 20%. Questo grazie alla ricaduta positiva su alcuni settori strategici (raffinazione del petrolio, utility, trattamento rifiuti, servizi di alloggio e

ristorazione e altri). Una politica infrastrutturale è, infatti, in grado di stimolare gli investimenti, così come è accaduto in Francia e Spagna dopo la crisi mondiale del 2008.

A tal riguardo, nel prosieguo del documento, sono inserite le proposte di Federbeton finalizzate **al miglioramento dei tempi medi di incasso nella filiera dei fornitori e sub-fornitori di materiali da costruzioni.**

Risulta fondamentale, infatti, e l'istituzione del cd "Fondo salva opere" lo dimostra da un punto di vista legale, che nell'accelerazione dei lavori e dell'economia vengano messi in sicurezza i comparti economici che supportano, con la loro attività, lo sviluppo economico.

I tempi medi di incasso, registrati dagli associati Federbeton nei lavori pubblici, scontano ancora ritardi che rischiano di mettere in crisi, proprio nell'attesa fase espansiva, la finanza degli operatori. L'equiparazione delle condizioni contrattuali tra tutti gli operatori della filiera dei lavori pubblici e il consolidamento del pagamento diretto in caso di inadempimento, rappresenterebbero un supporto utile alle imprese ed eviterebbero un eccessivo ricorso al sopramenzionato "Fondo salva opere".

SEMPLIFICAZIONE NELL'INTRODUZIONE DEL CSS- COMBUSTIBILE IN SOSTITUZIONE DEI COMBUSTIBILI FOSSILI (ART. 35, COMMI 2 E 3)

La misura di semplificazione per la promozione dell'economia circolare inserita nei commi 2 e 3 dell'art 35 del DL Semplificazioni/Governance oggetto d'esame è stata molto apprezzata dal settore del cemento rappresentato in Federbeton, perché ha finalmente chiarito che la sostituzione del combustibile fossile con CSS-Combustibile, non è una modifica sostanziale, così come definita dall'art. 5, comma 1, lettera l-bis), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

In questo modo l'utilizzo del CSS-Combustibile è equiparato a quello di altri combustibili tradizionalmente utilizzati per la produzione dell'energia termica necessaria alla produzione del clinker di cemento, come il pet-coke di petrolio.

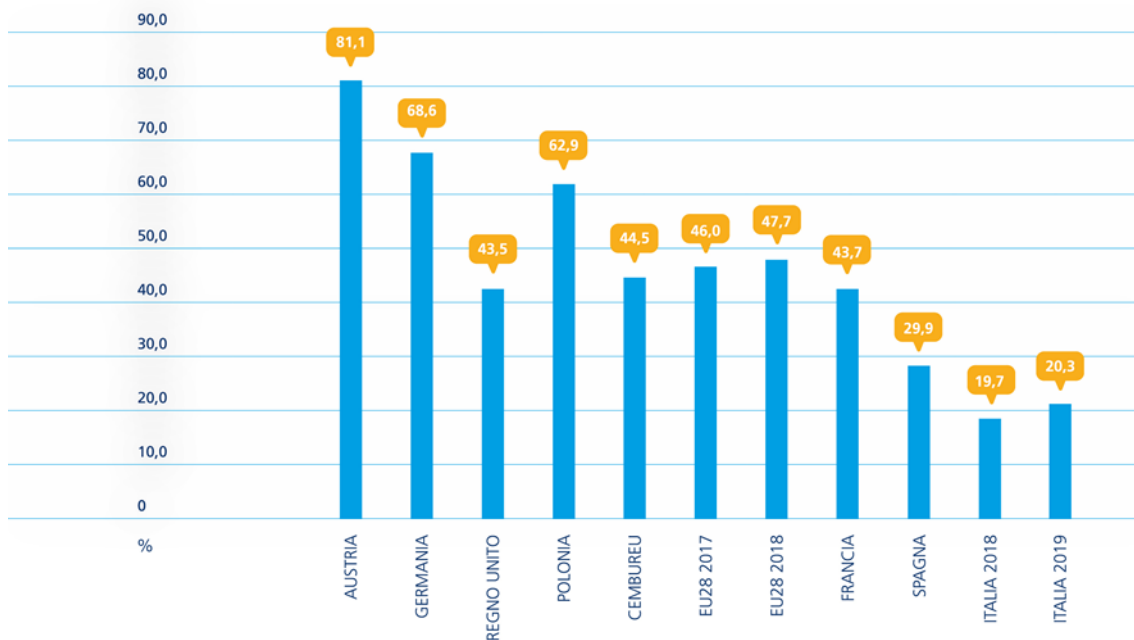
L'auspicio del settore è quindi di mantenere la formulazione attuale dei due commi dell'art. 35, e che il dettato normativo possa rappresentare il chiarimento necessario alle autorità competenti affinché l'introduzione in impianto del CSS-Combustibile sia sempre considerata una modifica non sostanziale, sia fini dell'AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale), che della verifica di assoggettabilità a VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) e della VIA stessa, .

Continuano, infatti, a verificarsi numerosi casi sul territorio nazionale nei quali alla richiesta di introduzione del CSS-Combustibile in cemeniteria seguano i medesimi procedimenti ambientali previsti per il CSS rifiuto (nuova Autorizzazione Integrata Ambientale, verifica di assoggettabilità a VIA e, in alcuni casi, anche VIA).

Questo è, ancora oggi, il principale collo di bottiglia che, ad otto anni dall'emanazione del DM 22/2013, ha impedito lo sviluppo nel nostro Paese della buona pratica di utilizzo di un combustibile di elevata qualità e a ridotte emissioni di CO₂, rispetto a quanto accade nel resto d'Europa.

Per fornire qualche indicazione in merito, si consideri che il parco produttivo dell'industria cementiera italiana si compone di 27 cementerie a ciclo completo; meno della metà è attualmente autorizzata all'utilizzo di CSS. **Nel 2019 sono state co-incenerite oltre 420.000 tonnellate di combustibili di recupero** (pari ad un **tasso di sostituzione del 20,3%** a fronte del 48% medio europeo), cui ha corrisposto un totale di oltre **311.000 tonnellate di CO₂ evitata** grazie alla biomassa contenuta in tali combustibili di recupero. Di questo quantitativo, solo una quota irrisoria (**circa 6.800 tonnellate, pari all'1,6%**) è rappresentata da CSS-Combustibile, utilizzato in sole due cementerie.

TASSO DI SOSTITUZIONE CALORICA CON COMBUSTIBILI DI RECUPERO (% SU ENERGIA TERMICA PER LA PRODUZIONE DI CLINKER - DATI 2018) - EUROPA



Dati Global Cement and Concrete Association (<https://gccassociation.org/gnr/>).

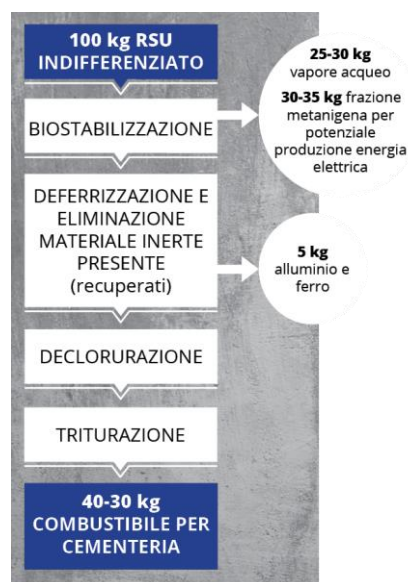
La norma contenuta nel DL Semplificazioni/Governance, chiarendo che la modifica del combustibile utilizzato in favore del CSS-Combustibile non è una modifica sostanziale, così come definita dalle norme ambientali, e pertanto che non comporta i procedimenti ambientali sopra

citati, servirà certamente ad incrementare le quantità di CSS-Combustibile utilizzato, pur lasciando inalterato il ruolo di controllo riservato all'amministrazione pubblica.

Ciò contribuirà alla decarbonizzazione del settore del cemento attraverso l'utilizzo di un combustibile contenete biomassa dalle elevate caratteristiche e sottoposto ad ancor più severi controlli rispetto al CSS rifiuto; un combustibile inoltre prodotto da scarti non riciclabili, che contribuisce pertanto anche alla chiusura del ciclo integrato di gestione dei rifiuti.

Infine, va considerato che il CSS-Combustibile è ottenuto mediante processi monitorati da operatori qualificati che ne garantiscono le caratteristiche, contribuendo alla creazione di una filiera italiana controllata e di qualità per la produzione di tale combustibile e di un relativo mercato a livello nazionale. Gli impianti di produzione di CSS-Combustibile, infatti, come previsto dal D.M. 22/2013, oltre ad essere autorizzati in procedura ordinaria in conformità alle disposizioni della Parte Quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, oppure ai sensi del Titolo III -bis della Parte Seconda del Codice dell'Ambiente, sono comunque dotati di certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN 15358 o, in alternativa, di registrazione EMAS.

In base ad una stima effettuata da Federbeton, le potenzialità inesprese di utilizzo di CSS offerte dal settore del cemento sarebbero pari a **1 milione di tonnellate**, che corrisponderebbero a **2,5 milioni di tonnellate di rifiuti non riciclabili** (RSU indifferenziati, plasmix) da cui il CSS si origina. I rifiuti vengono infatti fortemente ridotti in quantità a seguito dei trattamenti fisico-meccanici subiti per diventare CSS e CSS-Combustibile (si confronti il diagramma di flusso seguente, sulla cui base è stata calcolata la riduzione in quantità dei rifiuti trattati per diventare CSS, che rappresenta un esempio indicativo, anche se non applicabile ad ogni tipologia di CSS prodotto).

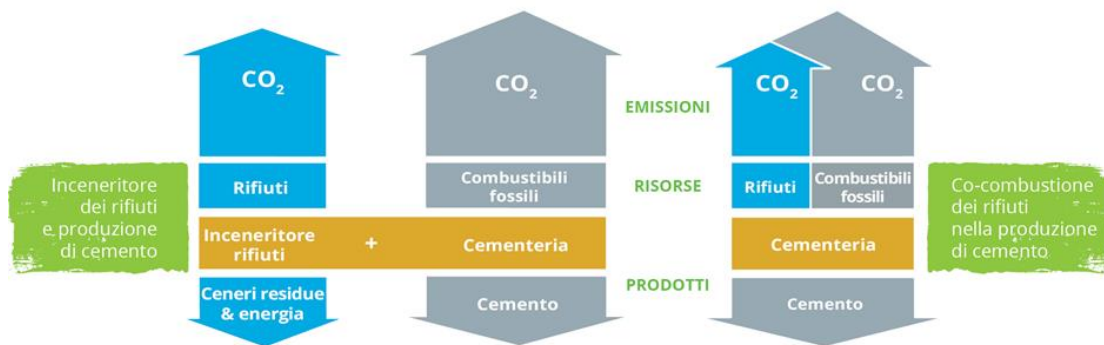


Tali quantità, per le quali non esistono attualmente forme di gestione preferibili in base alla gerarchia europea, come riuso o riciclo, potrebbero pertanto essere **sottratte al conferimento in discarica, all'export o all'incenerimento, riducendo nello stesso tempo la CO₂ emessa dagli stabilimenti di produzione di cemento, grazie al contenuto di biomassa presente nei**

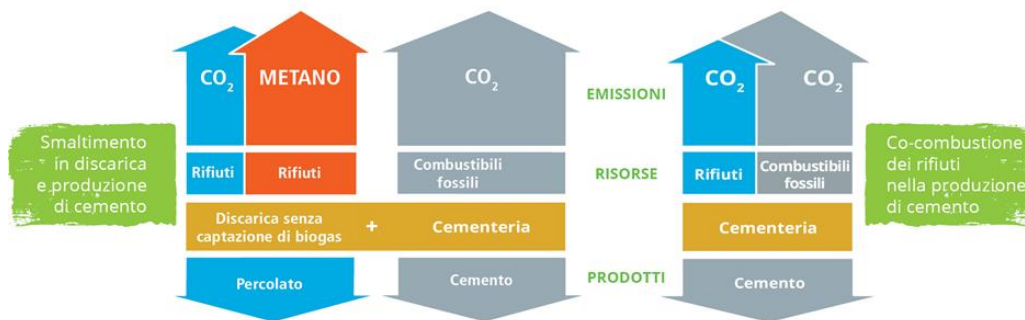
CSS (circa 30-40%), **nonché le emissioni di ossidi di azoto e di ossidi zolfo**, per le limitate quantità in peso di azoto e di zolfo presenti nel CSS rispetto ad un combustibile fossile.

Come mostrato nelle due infografiche seguenti, se si continuassero infatti a destinare i rifiuti non altrimenti riciclabili unicamente alla termovalorizzazione o peggio al conferimento in discarica, alle emissioni di CO₂ derivanti dalla combustione del fossile in cemeniteria, si aggiungerebbe la CO₂ emessa dal termovalorizzatore o la CO₂ e il metano provenienti dalla degradazione della componente organica dei rifiuti in discarica.

L'uso di combustibili alternativi contenenti biomassa in sostituzione dei combustibili fossili nell'industria del cemento riduce le emissioni totali di CO₂.



L'uso dei combustibili alternativi in cemeniteria previene l'emissione di metano dalle discariche.



LE EMISSIONI DELLE DISCARICHE CONSISTONO PER CIRCA IL 60% DI METANO, UN GAS CON EFFETTO SERRA 21 VOLTE MAGGIORE DI QUELLO DELLA CO₂.

La co-combustione del CSS in cemeniteria dunque:

- **sottrae la quota di CO₂ emessa dalla cemeniteria** legata alla componente di biomassa presente nel CSS
- **evita completamente le emissioni di CO₂ e di tutti gli altri inquinanti derivanti dalla termovalorizzazione o dalla degradazione del rifiuto in discarica**, per ogni quantitativo di rifiuto trasformato in CSS e destinato alla cemeniteria.

A supporto di quanto espresso, si fa riferimento ad un recente studio del Laboratorio REF Ricerche¹, il quale ha effettuato una stima dei vantaggi che si avrebbero in Italia applicando un tasso di sostituzione del combustibile fossile con CSS - Combustibile del 66%, in linea con quello avuto nel 2017 dalla Germania. Lo studio ha dimostrato che **si eviterebbe l'emissione in atmosfera di 6,8 milioni di tonnellate di CO₂ equivalenti** grazie alla biomassa in essi contenuta e alle emissioni di metano evitate, grazie al fatto che gli scarti, invece di essere conferiti in discarica, verrebbero valorizzati energeticamente dall'industria cementiera.

Focus - Che cos'è il CSS

(Codice dell'Ambiente, art. 183, comma 1, lettera cc), del d.lgs. 152/2006)

Il CSS è il combustibile solido prodotto da rifiuti non pericolosi. Deriva prevalentemente dal trattamento dei RSU (Rifiuti Solidi Urbani) indifferenziati.

Il rifiuto di partenza (non riciclabile e non sottoponibile a recupero di materia), per poter essere classificato come CSS e successivamente valorizzato energeticamente in cementeria, subisce una serie di **trattamenti fisici e chimici**. Viene ridotto in quantità attraverso la **biostabilizzazione**, che elimina la carica batterica e l'umidità residuale, migliorando anche il potere calorifico del combustibile. Il rifiuto viene poi **deferrizzato e ripulito dal materiale inerte presente** (la frazione metallica viene recuperata) e viene infine **declorurato e tritato finemente** per migliorare la cinetica di combustione, migliorando di conseguenza anche il profilo emissivo.

Il risultato è un **combustibile nobile a tutti gli effetti**, che apporta le calorie necessarie alla produzione del clinker, il costituente prevalente del cemento.

Le caratteristiche di classificazione e di specificazione del CSS sono definite dalla norma tecnica UNI EN 15359.

La norma classifica il CSS sulla base dei valori limite assunti da tre importanti parametri del combustibile, strategici dal punto di vista ambientale, tecnologico e prestazionale/economico:

- Il valore medio del Potere calorifico inferiore – PCI (parametro commerciale)
- Il valore medio del contenuto di cloro (parametro di processo)
- Il valore della mediana e dell'80° percentile del contenuto di mercurio (parametro ambientale).

A seconda dei valori assunti, tali parametri ricadono in una delle classi, che vanno da 1 a 5, individuate dalla norma. La combinazione dei numeri delle classi dei tre parametri definisce il "codice classe" del CSS, che deve essere incluso nella specifica del combustibile.

Che cos'è il CSS-Combustibile e in cosa differisce dal CSS rifiuto

(Decreto 14 febbraio 2013, n. 22, del Ministero dell'Ambiente "Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'articolo 184 -ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni").

Il CSS-Combustibile è un CSS che ha cessato di essere rifiuto, divenendo un prodotto (un End of Waste), poiché conforme a criteri e requisiti ben precisi, definiti dal Decreto c.d. Clini (DM

¹ Decarbonizzazione a costo zero: il caso del combustibile da rifiuti. Novembre 2019.

22/2013). Pertanto, è presente, insieme ad altri combustibili tradizionalmente utilizzati, nell'Allegato X alla Parte V del Codice dell'Ambiente.

Il Decreto Clini circoscrive anche le tipologie di rifiuti non pericolosi che possono essere utilizzati nella produzione di CSS-Combustibile e impone limiti – più stringenti rispetto al CSS rifiuto – per la caratterizzazione chimica del combustibile, a maggiore garanzia ambientale. L'esperienza di utilizzo in cemeniteria conferma comunque che il CSS rifiuto non peggiora il profilo emissivo degli impianti che lo utilizzano.

Rispetto al CSS rifiuto il CSS-Combustibile migliora l'efficienza di combustione (maggiore PCI – Potere Calorifico inferiore) ed è caratterizzato da ancor più ridotti contenuti di cloro, mercurio e metalli.

Stringenti requisiti sono previsti dal Decreto Clini anche per i produttori e gli utilizzatori di CSS-Combustibile.

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 intorno al 10% del costo di costruzione delle opere pubbliche registra tempi di incasso anomali e fuori standard. I tempi medi di incasso, per la filiera del cemento e del calcestruzzo, nei lavori pubblici, **si attestano intorno ai 150 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 proprio nel segmento infrastrutture, intravediamo il forte rischio che la filiera dei fornitori non possa sostenere adeguatamente l'accelerazione degli investimenti.

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.

1. Occorrerebbe introdurre il **divieto di deroga ai 60 giorni** per tutte le imprese coinvolte nella realizzazione delle opere pubbliche, estendendo le condizioni delle imprese che hanno un rapporto diretto con la pubblica amministrazione a tutti gli operatori a monte arrivando ai sub-fornitori di materie prime.
2. Sarebbe auspicabile, inoltre, il **potenziamento del pagamento diretto** in caso di inadempimento con l'obiettivo di migliorare quelle disposizioni già contenute nel codice appalti 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.

A conferma della rilevanza pubblicistica dei rapporti contrattuali "a valle" della relazione tra amministrazione aggiudicatrice e contraente generale depongono anche:

- le disposizioni sull'affidamento a contraente generale già incluse nel Codice dei Contratti pubblici stesso (D.lgs n.50/2016, art. 194) con particolare riferimento a:
 - comma 3 lett. d), che prevede l'applicazione di misure di sicurezza nonché di prevenzione e repressione della criminalità - inserite in appositi accordi tra amministrazione aggiudicatrice ed organi competenti - nei confronti di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nell'opera (inclusi i soggetti affidatari a valle dell'affidamento a Contraente Generale);
 - comma 8, che dispone che l'affidamento al contraente generale, nonché gli affidamenti e sub-affidamenti di lavori del contraente generale sono assoggettati alle verifiche antimafia.
- la recentissima pronuncia Consiglio di Stato, Sez. V, 5 agosto 2020 n. 4930 (che conferma TAR Lazio, Roma, Sez. I, n. 5365/2019), relativa ad una istanza di accesso avanzata da un sub-fornitore dell'impresa affidataria di lavori del Contraente Generale nei confronti dell'amministrazione aggiudicatrice (Quadrilatero Marche-Umbria s.p.a).

In particolare, l'istanza di accesso aveva ad oggetto – tra l'altro - la documentazione inerente le verifiche ed i controlli svolti da Quadrilatero sul Contraente Generale relativamente alla fornitura eseguita dal sub-fornitore a favore dell'affidatario di lavori del Contraente Generale, volti a verificare il regolare adempimento degli obblighi del Contraente Generale nei confronti dei propri affidatari/subaffidatari, ai fini dell'applicazione di una detrazione sui successivi pagamenti e del pagamento diretto degli affidatari e dei subaffidatari/fornitori (diretti o indiretti). In relazione a tale istanza, il Consiglio di Stato ha ribadito che:

- Quadrilatero, in quanto deputata allo svolgimento della funzione di soggetto attuatore unico per la realizzazione del progetto infrastrutturale "Quadrilatero" con compiti di stazione appaltante ai sensi delle disposizioni europee e nazionali sui contratti pubblici, svolge attività che è incontestabilmente "attività di interesse pubblico", disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, con conseguente assoggettamento alle disposizioni della legge n. 241/1990 sul diritto di accesso;
- l'istanza di accesso aveva ad oggetto documenti che sono stati "formati" o sono "detenuti stabilmente" dalla stessa Quadrilatero nella sua qualità di soggetto aggiudicatore ai sensi dell'art. 176 del d.lgs. n. 163 del 2006 e che, con evidenza, attengono alla ridetta attività di interesse pubblico: di tal che la circostanza che si tratti di documenti di natura strettamente privatistica (contratti, fatture, atti contabili et similia), non ne impedisce l'ostensibilità;
- irrilevante è, poi, sul piano della legittimazione passiva, che il soggetto istante abbia, sul piano negoziale, formalizzato ed intrattenuto i rapporti esclusivamente con il Contraente Generale: il diritto di accesso ai documenti amministrativi è, infatti, riconosciuto nei confronti dei soggetti che abbiano la materiale e stabile

disponibilità dei documenti (cfr. art. 22, comma 1 lettera d) l. n. 241 del 1990), indipendentemente dalla circostanza che abbiano o meno concorso a formarli.

Tale pronuncia conferma pertanto che, nell'ambito degli affidamenti a contraente generale, anche gli affidamenti a valle del rapporto contrattuale tra amministrazione aggiudicatrice e Contraente Generale - pur essendo formalmente rapporti di diritto privato - si inseriscono nel contesto di un quadro di norme e prescrizioni di rilevanza pubblicistica.

LE PROPOSTE PUNTUALI DI FEDERBETON

PROPOSTE DI MODIFICA AL DECRETO-LEGGE 31 MAGGIO 2021, N.77 (CD. DL SEMPLIFICAZIONI)

Proposta n. 1 – Rapporti tra appaltatori e subappaltatori

Dopo l'art. 49, inserire il seguente:

“Art. 49-bis

(Modificazioni del D.lgs 18 aprile 2016, n.50 in materia di tempi di pagamento)

Al Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, all'art. 113-bis, dopo il comma 4 è inserito il seguente:

4-bis. I termini e le condizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo 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, i termini e le condizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo si applicano 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 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.”

Relazione illustrativa

La proposta mira ad 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 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. Per il Parlamento europeo sono infatti necessarie ulteriori misure finalizzate al rafforzamento degli obblighi di rispetto dei termini di pagamento e nuove disposizioni specifiche in materia di appalti pubblici, volte a rendere più rigorose e certe le norme sui termini di pagamento.

Proposta n. 2 - Pagamento diretto del fornitore in caso di inadempimento

Dopo l'art. 49, inserire il seguente:

Art. 49-bis

(Disposizioni per il pagamento diretto del fornitore in caso di inadempimento)

Al Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 sono apportate le seguenti modifiche:

1. Il comma 13 dell'art. 105 è sostituito dal seguente: "13. La stazione appaltante corrisponde direttamente al subappaltatore, al cottimista, al prestatore di servizi ed al fornitore di beni o lavori, l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite nei seguenti casi:
 - a) quando il creditore è una microimpresa o piccola impresa;
 - b) in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore;
 - c) su richiesta del creditore;
2. Il comma 9 dell'art. 194 è sostituito dal seguente: "9. Il soggetto aggiudicatore verifica, prima di effettuare qualsiasi pagamento a favore del contraente generale, compresa l'emissione di eventuali stati di avanzamento lavori, il regolare adempimento degli obblighi contrattuali del contraente generale verso i propri affidatari di lavori e di questi ultimi nei confronti dei loro fornitori: ove risulti l'inadempienza del contraente generale o del proprio affidatario di lavori, il soggetto aggiudicatore applica una detrazione sui successivi pagamenti dovuti al contraente generale e procede al pagamento diretto all'affidatario o ai loro fornitori, nonché applica le eventuali diverse sanzioni previste nel contratto".
3. Dopo il comma 9 dell'art. 194 è aggiunto il seguente: "9-bis. Nelle ipotesi previste dagli articoli 105, comma 13, e 194, comma 9, le imprese creditrici inviano la richiesta di pagamento alla stazione appaltante, trascorsi dieci giorni dallo spirare del termine di sessanta giorni dalla richiesta di pagamento inviata all'appaltatore o, in caso di affidamento a contraente generale, al contraente generale o suo affidatario di lavori. Le imprese allegano alla richiesta l'attestazione, da parte di revisore contabile iscritto agli ordini dei commercialisti e degli esperti contabili circa la sussistenza, alla data della richiesta stessa, della sussistenza dei crediti. La stazione appaltante entro trenta giorni dalla richiesta verifica l'effettiva spettanza dei crediti insoddisfatti e in caso positivo provvede al versamento degli importi spettanti ai singoli creditori. Le presenti disposizioni si applicano anche in caso di crediti non corrisposti alla data di entrata in vigore della presente legge, ivi inclusi quelli relativi all'esecuzione di contratti pubblici stipulati ai sensi del d.lgs. n.163/2006. Le presenti disposizioni non si applicano alle gare aggiudicate dai comuni, dalle città metropolitane, dalle province, anche autonome, e dalle regioni.

Relazione illustrativa

La proposta mira ad estendere e chiarire l'ambito di applicazione delle ipotesi di pagamento

diretto. Il nuovo Codice degli Appalti prevede espressamente la possibilità di pagamento diretto da parte della stazione appaltante in favore del subappaltatore e di altri soggetti della filiera. In particolare, l'art. 105 comma 13 del Codice degli Appalti (*D.lgs n.50/2016*) prevede che la stazione appaltante possa corrispondere direttamente al subappaltatore, al cottimista, al prestatore di servizi e al fornitore di beni o lavori, l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite nei seguenti casi: quando il subappaltatore o il cottimista è una microimpresa o piccola impresa; in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore; su richiesta del subappaltatore e se la natura del contratto lo consente.

Il pagamento diretto, tuttavia, non viene nella pratica fruito dagli operatori a valle dell'appaltatore per una serie di ragioni, tra cui: indeterminatezza della nozione di inadempimento; genericità del riferimento alla natura del contratto; attuale vigenza dell'art. 118 del D.lg n.163/2006 per numerose grandi opere in corso di esecuzione.

Per evitare il sovraccarico delle amministrazioni aggiudicatrici, le disposizioni della proposta in oggetto non si applicano a Regioni ed enti locali, analogamente con quanto già previsto dal legislatore a proposito del Fondo Salva-Opere.

Si segnala in proposito che è stata pubblicata nella GUUE del 27/11/2020, n. C 411 la Risoluzione UE sulla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Per il Parlamento europeo sono necessarie ulteriori misure finalizzate al rafforzamento degli obblighi di rispetto dei termini di pagamento e nuove disposizioni specifiche in materia di appalti pubblici, ivi inclusa l'estensione delle ipotesi di pagamento diretto al sub-appaltatore e ai suoi fornitori.

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 2* 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.

² "Cement and Concrete Industry: Multiplier Effect on the Economy and their Contribution to a Low Carbon Economy" www.theconcreteinitiative.eu