

Esame del disegno di legge C. 3278 di
conversione del decreto-legge n. 121 del
2021, recante disposizioni urgenti in
materia di investimenti e sicurezza delle
infrastrutture, dei trasporti e della
circolazione stradale, per la funzionalità del
MIMS, del CSLP e dell'ANSFISA

Commissioni VIII (Ambiente) e IX (Trasporti)
Camera dei Deputati

29 settembre 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.

In questa direzione certamente si muove il DL 121/2021, all'esame delle Commissioni Ambiente e Trasporti, che interviene, tra le altre cose, anche sull'attuazione del PNRR e la fase di monitoraggio, e mira a semplificare il procedimento di perequazione infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del Paese.

Tuttavia, proprio alla luce dell'accelerazione che vi sarà 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.

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.

Di seguito, si fornisce una contestualizzazione più dettagliata della problematica in questione, nonché le proposte elaborate 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, 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 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 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. Occorrerebbe introdurre il **divieto di deroga ai 60 giorni** per tutte le imprese coinvolte nella realizzazione delle opere pubbliche, estendendo le 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.).
2. Sarebbe auspicabile, inoltre, il **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, intervenendo sul 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 D.LGS 18 APRILE 2016, N. 50 (C.D. CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI)

Proposta n. 1 – Rapporti tra appaltatori e subappaltatori

Al Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, all'art. 113, 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

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.lgs 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*¹ 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.

¹ "Cement and Concrete Industry: Multiplier Effect on the Economy and their Contribution to a Low Carbon Economy" www.theconcreteinitiative.eu