



# Esame dello schema di decreto legislativo recante Codice dei Contratti pubblici (Atto del Governo 19)

Audizione presso la Commissione VIII Ambiente, Territorio e Lavori pubblici  
Camera dei Deputati

Roma 30.01.2023

---

## La Federazione e il settore

---

*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 indicata.*

*I Soci della Federazione comprendono Associazioni che a loro volta raggruppano centinaia di imprese del comparto, con 11,2 miliardi di fatturato complessivo e oltre 34.000 addetti. Le attività rappresentate - cemento, calcestruzzo preconfezionato e i suoi additivi, travi reticolari, calce e gesso e aggregati da riciclo - esprimono, a livello nazionale, il 5% del mercato delle costruzioni. La filiera del cemento e del calcestruzzo ricopre un ruolo strategico per lo sviluppo socio-economico del Paese, quale primo anello della catena che conduce alla realizzazione di infrastrutture ed edifici sicuri e affidabili.*

*Tra le principali caratteristiche della filiera figura la produzione ad alto consumo di energia, con consumi della sola componente elettrica pari a circa 2,2 TWh all'anno, con l'impiego di circa 120 KWh per la produzione di una tonnellata di cemento.*

*Consapevoli del proprio ruolo pivotale nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità nazionali, la Federazione ha promosso l'adozione di una Strategia di decarbonizzazione ad hoc per il settore del cemento, data la forte condivisione degli obiettivi di sostenibilità anche da parte dei propri Associati. Le imprese del comparto stanno investendo ingenti risorse economiche per il raggiungimento di un processo produttivo più sostenibile e per la realizzazione di prodotti con una minore impronta carbonica.*

*Al contempo, tuttavia, la grave crisi energetica in corso e il fenomeno dell'aumento delle materie prime hanno gravemente impattato il settore, rendendo necessario il potenziamento a livello nazionale di misure di supporto alle imprese del comparto, al fine di assicurarne la competitività e tenuta.*

## I PRINCIPALI DOSSIER

---

Il presente documento intende fornire una panoramica dei principali dossier di policy con impatti diretti sulla filiera rappresentata dalla Federazione, anche alla luce delle particolari caratteristiche che lo contraddistinguono, in materia di contratti pubblici. Sia con riferimento ad impianti normativi di respiro europeo, sia in termini di normativa nazionale, Federbeton ha infatti individuato alcune proposte migliorative in grado di tutelare il comparto, contribuire agli obiettivi di sostenibilità e senza la previsione di maggiori oneri per le finanze dello Stato.

Per ogni proposta sono dunque illustrate le necessità e le richieste del settore, che la Federazione auspica siano tenute in considerazione nel corso dell'esame del provvedimento in oggetto, in modo da assicurare l'equilibrio tra gli obiettivi di sviluppo e decarbonizzazione del sistema-paese, e la necessaria tutela della competitività della filiera a livello europeo e internazionale.

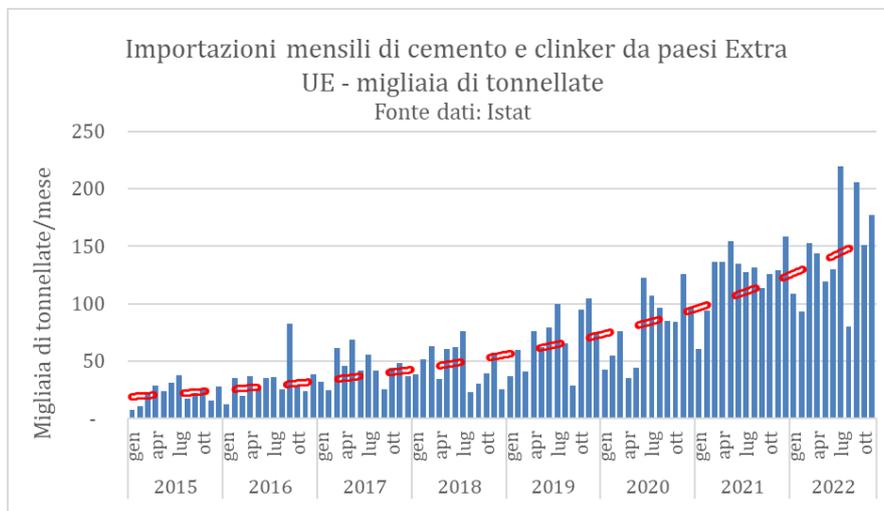
---

### La valorizzazione del cemento prodotto in paesi EU/ETS

Il settore del cemento è particolarmente sensibile alla competizione con le importazioni da paesi terzi, con un'alta esposizione alle importazioni via nave su 8000 km di coste e data l'assenza di protezioni dalle importazioni dei paesi extra-UE. Ciò ha comportato, nel 2021, la registrazione di importazioni sette volte superiori rispetto a quelle registrate nel 2015, seguendo una dinamica esponenziale.

Con l'entrata in vigore nei Paesi comunitari del Regime EU/ETS, il rischio di concorrenza sleale è ancor più elevato, alla luce delle produzioni provenienti da stati esterni al regime, sottoposte a meno vincoli ambientali e, di conseguenza, costi inferiori. Proprio in quest'ottica, per alcuni materiali da costruzione ad alta intensità di emissioni sono state previste delle misure preventive, quali l'adozione di un limite quantitativo alle importazioni extraeuropee di acciaio o la previsione di dazi antidumping a protezione del prodotto nazionale della ceramica.

1



In questa prospettiva, la Federazione auspica l’inserimento di un criterio di valutazione nell’ambito del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, al momento all’esame dei due rami del Parlamento, al fine di promuovere la scelta di approvvigionamenti di materiali da costruzione a base cementizia prodotti in Paesi EU/ETS. Nel dettaglio, l’intervento proposto da Federbeton, che non prevede maggiori oneri per le finanze dello Stato, vincolerebbe le stazioni appaltanti ad applicare come criterio di valutazione quello relativo all’approvvigionamento di cemento e di materiali a base cementizia contenenti cemento prodotti in un impianto in cui si utilizza clinker prodotto in Paesi EU ETS, con attribuzione al medesimo criterio di determinate percentuali del punteggio massimo previsto per la componente qualitativa dell’offerta. Inoltre, allo scopo di rendere più agevole l’adempimento dell’obbligo assunto dall’operatore economico in gara, la proposta elaborata dalla Federazione mira ad attribuire agli operatori il diritto di dimostrare, al termine dell’esecuzione del contratto, che la media delle percentuali garantite durante l’intero periodo di esecuzione è conforme alle percentuali dichiarate in offerta, nel caso in cui il medesimo operatore, in relazione a singole annualità, non sia stato in condizione di rispettare tali percentuali in conformità agli obblighi assunti per cause di forza maggiore.

L’obiettivo finale è quello di incentivare l’approvvigionamento di cemento realizzato nel rispetto dei vincoli di sostenibilità del regime ETS, nelle more dell’entrata a regime del Meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera nel 2026 - CBAM - al fine di contenere il sostanziale incremento delle importazioni di cemento e clinker da Paesi terzi.

<sup>1</sup> L’immagine mostra come l’importazione di cemento da Paesi non europei abbia avuto un andamento costante tra il 2015 e il 2019, anno in cui le importazioni hanno iniziato ad aumentare esponenzialmente. In particolare, si evidenzia come l’aumento più importante sia avvenuto nel corso del 2022, anche alla luce della crisi energetica. Anche per i prossimi anni le previsioni del settore vedono un andamento crescente delle importazioni.

Senza una misura che tuteli la produzione interna di cemento infatti nei prossimi tre anni si andrà incontro ad un'importante contrazione della produzione nazionale con conseguente probabile chiusura delle aziende del settore.

## **Le condizioni di incasso nella filiera per le 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. 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, subappaltatori, fornitori e subfornitori 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 imprese aderenti a Federbeton, 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, la Federazione auspica l'inclusione nel nuovo impianto del Codice dei Contratti pubblici di due aspetti chiave:

- Estendere le condizioni di garanzia e salvaguardia che già sussistono per le imprese che hanno un rapporto diretto con la pubblica amministrazione anche alle imprese che non hanno un rapporto diretto con la stessa, nel dettaglio a tutti gli operatori a monte arrivando ai sub-fornitori di materie prime, introducendo un divieto di deroga ai 60 giorni per tutte le imprese coinvolte nella realizzazione delle opere pubbliche.
- Potenziare il 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.

## La proposta puntuale della Federazione

---

### **PROPOSTA DI MODIFICA ALLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI**

*All'articolo 57 dello Schema di decreto legislativo recante il Codice dei Contratti Pubblici, ai sensi dell'articolo 1 della legge 21 giugno n.78, dopo il comma 2 inserire i seguenti:*

*"2-bis. Sino al 31 dicembre 2025, le stazioni appaltanti inseriscono tra i criteri di valutazione dell'offerta l'approvvigionamento di cemento e di materiali a base cementizia contenenti cemento prodotti in un impianto in cui si utilizza clinker prodotto per almeno il 90% da un impianto appartenente ad un Paese ricadente in ambito EU/ETS, di cui al decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, attribuendogli un punteggio non inferiore al 30% del punteggio massimo previsto per la componente qualitativa dell'offerta.*

*2-ter. Ai fini della verifica dell'adempimento dell'obbligo di cui al comma 2-bis, l'operatore economico si impegna in offerta, tramite dichiarazione del proprio legale rappresentante, a presentare, in fase di esecuzione dei lavori, la certificazione della provenienza del clinker utilizzato nel cemento e nei materiali a base cementizia rilasciata annualmente da un organismo di valutazione della conformità, quale Organismo verificatore accreditato, di cui al Regolamento (UE) 2018/2067, per l'attività di verifica delle comunicazioni delle emissioni di CO<sub>2</sub> di cui all'articolo 15 della Direttiva 2003/87/CE, mediante un bilancio di massa dei flussi di materiale. Qualora, nel corso dell'esecuzione del contratto, in relazione alle singole annualità, l'affidatario non sia in grado di rispettare le percentuali dichiarate in offerta per cause di forza maggiore, l'obbligo si intende comunque assolto se l'operatore economico dimostra, al termine dell'esecuzione del contratto, che la media delle percentuali durante l'intero periodo di esecuzione è conforme alle percentuali dichiarate in offerta."*