



Esame del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, cd. DL Infrastrutture (Atto Camera n. 2416)

Memoria per audizione presso le Commissioni riunite VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e IX Trasporti, Poste e Telecomunicazioni.

Camera dei Deputati

Roma, 4 giugno 2025

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 circa 2.600 imprese del comparto, contando 35 mila addetti ed un fatturato complessivo di oltre 13 miliardi di euro. 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 socioeconomico del Paese, quale primo anello della catena che conduce alla realizzazione di infrastrutture e edifici sicuri e affidabili. Nonostante le criticità che la filiera si trova tutt'oggi ad affrontare, dal processo di transizione energetica all'esposizione alla concorrenza sleale da paesi terzi, rimane intatta la **capacità di innovazione del comparto** italiano del cemento e del calcestruzzo, che garantisce al mercato materiali con prestazioni di alto livello, non solo dal punto di vista della resistenza meccanica, ma anche sotto il profilo estetico, della sostenibilità e dell'adattabilità. La profonda conoscenza dei materiali e l'impegno nella ricerca hanno consentito il raggiungimento di elevatissimi standard di qualità e sicurezza, volano di sviluppo per il settore delle costruzioni e, in ottica più ampia, per l'economia nazionale, ancora di più a fronte delle esigenze infrastrutturali – manutentive e di realizzazione – che caratterizzano il nostro Paese.

Consapevoli del 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.

La tutela del cemento prodotto in paesi EU/ETS attraverso il Codice dei Contratti Pubblici

Il settore del cemento è particolarmente sensibile alla **competizione da paesi terzi**, con un'alta esposizione alle importazioni via nave su 8000 km di coste. Ciò ha comportato, nel 2024, la registrazione di importazioni circa **dieci volte superiori** rispetto a quelle registrate nel 2018, 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, non sottoposte ai medesimi vincoli ambientali e, di conseguenza, ai medesimi costi. Al fine di tutelare il settore dei materiali da costruzione, uno strumento fondamentale è rappresentato dal **Codice dei Contratti Pubblici**, in quanto lo stesso può promuovere l'uso di materiali prodotti secondo standard ambientali elevati, permettendo così la tutela di filiere nazionali strategiche per lo sviluppo del Paese.

Un primo importante risultato in tal senso è stato raggiunto dal nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs. n. 36/2023, il quale ha valorizzato la previsione che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscano al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione e dagli indirizzi europei sul Green Public Procurement, tesi all'integrazione dei criteri ambientali (cfr. art. 57 D.lgs. n. 36/2023) in tutte le fasi del processo di acquisto, nonché alla diffusione di tecnologie ambientali e allo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita, da agganciare anche a specifiche misure premianti da far confluire nel complessivo processo valutativo delle offerte.

Il D.lgs 36/2023 ha, inoltre, dettato specifiche disposizioni circa la redazione del documento di indirizzo della progettazione (DIP) che riporta, per le forniture, i criteri di approvvigionamento di materiali idonei a garantire il rispetto dei criteri ambientali minimi, secondo indirizzi finalizzati a promuovere le forniture di materiali certificati da organismi verificatori accreditati di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2018/2067 della Commissione (allegato I.7, articolo 3, comma 1, lettera v)).

Tuttavia, dall'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti (e per quanto sinora documentabile), **solo qualche stazione appaltante sembrerebbe aver considerato l'inserimento di una specifica premialità o di criteri di preferenza per i materiali sottoposti al Regolamento ETS**, ovvero i materiali che rispettano gli elevati standard di sostenibilità europei e che sono in grado di contribuire efficacemente al rispetto dei target di neutralità climatica previsti dalla Commissione europea al 2050 e degli obiettivi ambientali previsti dal medesimo Codice.

Tale situazione rimane confermata anche a seguito dell'entrata in vigore nel dicembre scorso del **Correttivo al Codice degli Appalti** (decreto legislativo 209/2024), il quale ha chiarito all'articolo 108 che negli appalti di forniture o negli appalti misti che contengano elementi di un appalto di fornitura, i **bandi di gara possono prevedere criteri premiali atti a favorire la fornitura di prodotti da costruzione che rientrano in un sistema di scambio delle emissioni per la riduzione delle emissioni**, come il Sistema ETS.

A fronte di tale situazione, il provvedimento in oggetto, il quale all'articolo 2 interviene con correttivi puntuali al Codice degli Appalti volti a superare alcune criticità esistenti, rappresenta dunque una fondamentale occasione di intervento al fine di garantire un **ulteriore rafforzamento della disciplina introdotta** che, nell'intenzione del legislatore, ha l'obiettivo di tutelare i virtuosi settori UE dei materiali da costruzione dall'erosione della competitività a favore di paesi terzi non soggetti al sistema ETS.

Proposta di modifica al Codice dei Contratti Pubblici

La Federazione ha elaborato su questo tema **una proposta emendativa al decreto in oggetto**, finalizzata a garantire, all'interno del D.lgs 36/2023, un quadro normativo più chiaro e coerente, in grado di promuovere l'utilizzo di materiali sostenibili e certificati nel settore delle costruzioni, tutelando al contempo la competitività delle filiere nazionali e il raggiungimento degli obiettivi ambientali europei.

In particolare, la **proposta emendativa** interviene sull'articolo 11 dell'Allegato I.7 del Codice dei Contratti, che riguarda la **Relazione di sostenibilità dell'opera**, prevista dal medesimo allegato come uno degli elaborati che obbligatoriamente deve comporre il Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica.

Si propone di inserire tra i contenuti della Relazione di sostenibilità dell'opera anche l'utilizzo di materiali a basso impatto ambientale, ivi inclusi i materiali da costruzione dotati di certificazione da parte di organismi verificatori accreditati di cui al Reg. (UE) 2018/2067.

La proposta si giustifica in ragione della necessità di incentivare – coerentemente con quanto previsto all'allegato I.7, articolo 3, comma 1, lettera v), del D.lgs. 36/2023 – il ricorso a materiali costruttivi sostenibili, come quelli che rispettano obiettivi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra prodotti nei Paesi EU dove si applica il sistema ETS - o in Paesi con sistemi riconosciuti dalla Commissione Europea come equivalenti all'ETS, che siano dotati di idonea certificazione degli organismi verificatori accreditati di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2018/2067, per l'attività di verifica delle comunicazioni delle emissioni di CO₂ di cui all'art. 15 della direttiva 2003/87/CE (o secondo norme o modalità previste dal Paese con sistema equivalente all'ETS).

Tale specificazione appare di notevole rilievo, posto che una puntuale valutazione del *Life Cycle* dell'opera non può prescindere dalla precisa individuazione dei materiali da costruzione cui si intende fare ricorso e, conseguentemente, l'utilizzo di materiali certificati deve risultare nella Relazione di Sostenibilità, che rappresenta il documento maggiormente idoneo a recepire questo tipo di informazione.

La proposta, inserendosi nel solco delle disposizioni già introdotte, ha quindi lo scopo di rafforzare e rendere più efficace l'impianto normativo esistente, in linea con gli obiettivi del decreto in esame, favorendo una concreta applicazione dei principi già previsti e contribuendo a un sistema di appalti pubblici sempre più orientato alla sostenibilità e alla tutela della produzione europea.

Testo della proposta puntuale

Si riporta di seguito il testo della modifica proposta al decreto in esame.

All'articolo 2, comma 1, dopo la lettera f), aggiungere la seguente:

f-bis) all'Allegato I.7, all'articolo 11, comma 1, dopo la lettera i), è inserita la seguente:

«l) l'utilizzo di materiali a basso impatto ambientale, ivi inclusi i materiali da costruzione dotati di certificazione da parte di organismi verificatori accreditati di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2018/2067 della Commissione, del 19 dicembre 2018.»

Testo ricostruito del Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs 36/2023)

Allegato I.7

Articolo 11 (Relazione di sostenibilità dell'opera)

1. La relazione di sostenibilità dell'opera, declinata nei contenuti in ragione della specifica tipologia di intervento infrastrutturale, contiene, in linea generale e salva diversa motivata determinazione del RUP:

[...]

l) l'utilizzo di materiali a basso impatto ambientale, ivi inclusi i materiali da costruzione dotati di certificazione da parte di organismi verificatori accreditati di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2018/2067 della Commissione, del 19 dicembre 2018.