



Federbeton – Memoria nell’ambito dell’esame dello  
Schema di decreto legislativo recante Modifiche al  
sistema di scambio di quote di emissione dei gas a  
effetto serra (Atto Governo n. 161)

*Senato della Repubblica*

*Commissione 8<sup>a</sup> Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni,  
innovazione tecnologica*



## 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 oltre **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.

Tra le principali caratteristiche della filiera figura la **produzione ad alto consumo di energia**, con consumi della sola componente elettrica pari a circa 1,9 TWh all'anno, con l'impiego di circa 116 KWh per la produzione di una tonnellata di cemento. In tale contesto, il settore ha fronteggiato la grave sfida dell'aumento dei costi energetici che, seppur parzialmente rientrata nel corso degli ultimi mesi, continua ad impattare i costi di produzione e i valori dei diritti di emissione per la filiera italiana del cemento. Consapevoli del proprio ruolo pivotale nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità nazionali, nel corso degli anni, le imprese del comparto hanno investito ingenti risorse per accelerare il processo di decarbonizzazione. In particolare, nell'ambito della **Strategia per la decarbonizzazione del settore del cemento, pubblicata** nel giugno 2020, la filiera ha annunciato un programma di investimenti pari a 4,2 miliardi di euro ed extra-costi operativi pari a 1,4 miliardi annui al fine di accelerare la transizione energetica del comparto. L'obiettivo del settore è quello di utilizzare energia elettrica proveniente esclusivamente da fonti rinnovabili entro il 2050.

Le strategie ambientali per il settore del cemento si collocano appieno nella cruciale sfida di decarbonizzazione dei **settori hard to abate**. Tali comparti, tra cui anche l'acciaio, la carta, il vetro e la ceramica, sono infatti caratterizzati da processi industriali dipendenti da combustibili fossili, che rendono complessa la sfida per la decarbonizzazione. Tale sfida, è ancora più impegnativa per il comparto del cemento, in quanto circa 2/3 delle emissioni dirette di CO<sub>2</sub> derivano dalle reazioni chimiche di processo e sono pertanto incompressibili.

## I proventi delle aste ETS – La normativa UE e nazionale

### La normativa UE di riferimento

La Direttiva ETS 2003/87 e la Direttiva 2023/959 non prevedono alcun obbligo di destinazione delle risorse alla riduzione delle quote di debito pubblico. Al contrario, tra le principali novità della Direttiva 2023/959 figura proprio **l'incremento dal 50% al 100% della quota dei proventi delle aste che gli Stati membri devono destinare a finalità legate al clima**. In particolare, il riferimento normativo è il seguente:

*Direttiva 2023/959, Articolo 1 – Capoverso Articolo 8 “coordinamento con la Direttive 2010/75/UE” – Comma 12, lettera b):*

*all'Articolo 10, paragrafo 3, primo comma, la parte introduttiva è sostituita dalla seguente:*

*«3. Gli Stati membri stabiliscono l'uso dei proventi della vendita all'asta delle quote di cui al paragrafo 2 del presente articolo, ad eccezione dei proventi stabiliti come risorse proprie a norma dell'articolo 311, terzo comma, TFUE, e iscritti nel bilancio dell'Unione. Gli Stati membri utilizzano tali proventi, a eccezione dei proventi utilizzati per la compensazione dei costi indiretti del carbonio di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 6, della presente direttiva, o l'equivalente in valore finanziario di tali proventi, per uno o più dei seguenti scopi: [...]»*

### La normativa nazionale di riferimento

Le previsioni della normativa UE non sono state recepite all'interno dello schema di decreto legislativo in oggetto, in cui permane la previsione che "Il 50% delle risorse di cui alle aste ETS è riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato" (Cfr. Articolo 23).

**La destinazione del 50% dei proventi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di stato appare dunque in contrasto con le novità introdotte dalla Direttiva 2023/959.**

## I proventi delle aste ETS – I dati della riallocazione delle risorse

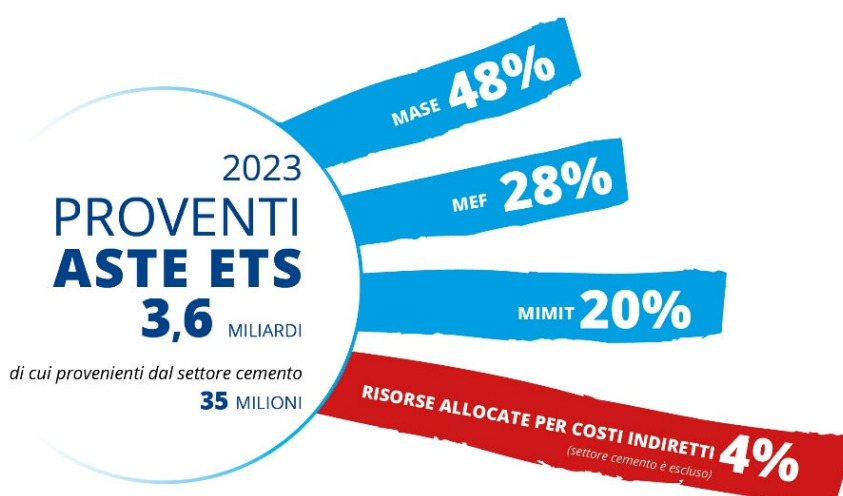
In aggiunta agli ostacoli normativi per la destinazione del 50% delle risorse all'ammortamento del debito pubblico, si evidenziano inoltre dei margini di miglioramento per l'allocazione delle risorse a favore di misure di decarbonizzazione.

Il Decreto Legislativo 30/2013 ha istituito, all'articolo 27, il **Fondo per la transizione energetica nel settore industriale**, per sostenere la transizione energetica di settori o di sottosettori considerati esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a causa dei costi connessi alle emissioni di gas a effetto serra trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica. Il Decreto Legislativo 47/2020 ha previsto che la quota annua dei proventi derivanti dalle aste ETS, eccedente il valore di 1 miliardo, è destinata, nella misura massima complessiva di 100 milioni di euro per l'anno 2020, di 150 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2024 e di 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, al citato Fondo.

Emerge dunque che, fino ad oggi, il 50% dei proventi aste ETS (3,2 mld nel 2022) è destinato al bilancio dello stato e solo 150 milioni (300 dal 2025) sono destinati al Fondo che finanzia la compensazione dei costi indiretti dell'ETS.

Al di là del ridotto stanziamento, si evidenzia che diversi settori Hard To Abate sono a prescindere esclusi dalle compensazioni dei costi indiretti dell'ETS. In merito, si ricorda infatti che il Decreto Ministeriale 12 novembre 2021 del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha definito le **modalità per l'utilizzo del Fondo** relativamente alla misura di aiuto alle imprese in settori e sottosettori a rischio concreto di rilocalizzazione delle emissioni a causa dei costi delle emissioni trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica. In particolare, l'articolo 9 del decreto prevede che possono accedere ai benefici solamente le imprese che operano in uno dei settori identificati dall'Allegato 1 delle Linee guida ETS, di cui alla Comunicazione della Commissione europea 2020/C317/04, il quale **esclude diversi settori classificati come Hard to Abate o comunque energy-intensive**, primo fra tutti il settore del cemento ma anche, ad esempio, quelli della ceramica e del vetro.

	2022	2023
Proventi totali Aste	3.202.694.000 €	3.605.354.000 €
Proventi Aste versati dal settore cemento	67.202.485 €	34.866.344 €
Risorse compensazione Fondo Transizione Energetica Settore industriale (Escluso cemento e altri settori non inclusi Allegato I)	150.000.000 €	150.000.000 €



- FONDO COMPENSAZIONE PER SETTORI ENERGIVORI ESCLUSI
- DLGS ETS - LETTERA "S" RISORSE PER SETTORI CON CBAM
- INVESTIMENTI FILIERA CATTURA CO<sub>2</sub>

In conclusione, il quadro che emerge è quello di uno stanziamento inefficiente delle risorse a favore della decarbonizzazione, a fronte di medie europee molto più alte come il caso della Germania che ha allocato 2,6 miliardi di euro per la compensazione dei costi indiretti ETS nel 2024.

## Le proposte della Federazione

1. Allo stato attuale, il testo del decreto legislativo non modifica quanto previsto sul tema dell'utilizzo dei proventi delle aste integralmente per progetti di decarbonizzazione (incluse le misure di compensazione dei costi indiretti). Di conseguenza la richiesta è di intervenire sull'articolato del provvedimento **abrogando il comma 5 dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 47 del 2020, ovvero la lettera b) comma 7 articolo 5 del decreto legislativo in oggetto, in cui si riserva il 50% dei proventi delle aste al Fondo per l'ammortamento dei titoli di stato.**

2. Diversi settori energivori Hard to Abate sono esclusi dai beneficiari delle misure di compensazione dei costi indiretti dell'ETS, in quanto non rientranti nell'Allegato I della Comunicazione della Commissione europea 2020/C317/04. Di conseguenza, la richiesta è di intervenire sull'articolato del provvedimento **includendo esplicitamente tra le finalità di utilizzo dei proventi aste (cfr. articolo 5, comma 7 dello schema di decreto legislativo in oggetto) l'istituzione di un fondo per i settori hard to abate che sono particolarmente esposti ai costi energetici ma risultano esclusi dall'allegato I della Comunicazione della Commissione europea 2020/C317/04.**

Testo attuale schema D.lgs in esame	Modifiche proposte
<p>Articolo 5 (Modifiche al decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47 – Capo IV – IMPIANTI FISSI)</p> <p>[...]</p> <p>7. All'articolo 23 del decreto legislativo n. 47 del 2020 sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) al comma 2, le parole “,ivi incluse quelle finalizzate a consentire alla piattaforma d'asta di trattenere le risorse necessarie per il pagamento del sorvegliante d'asta,” sono soppresse;</p> <p>b) il comma 5 è sostituito dal seguente: “5. Con il decreto di cui al comma 4 si procede anche alla riassegnazione del 50 per cento delle risorse di cui al comma 3 al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui all'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398, tenuto conto dell'ammontare equivalente delle risorse nazionali già destinate alle misure di cui al comma 7.”;</p> <p>c) al comma 7:</p> <p>[...]</p> <p>10) dopo la lettera r) sono inserite le seguenti:</p> <p>“s) affrontare eventuali rischi residui di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio nei settori coperti dall'allegato I del regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio, sostenendo la transizione e promuovendone la decarbonizzazione in</p>	<p>Articolo 5 (Modifiche al decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47 – Capo IV – IMPIANTI FISSI)</p> <p>[...]</p> <p>7. All'articolo 23 del decreto legislativo n. 47 del 2020 sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) al comma 2, le parole “,ivi incluse quelle finalizzate a consentire alla piattaforma d'asta di trattenere le risorse necessarie per il pagamento del sorvegliante d'asta,” sono soppresse;</p> <p><del>b) il comma 5 è sostituito dal seguente: “5. Con il decreto di cui al comma 4 si procede anche alla riassegnazione del 50 per cento delle risorse di cui al comma 3 al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui all'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398, tenuto conto dell'ammontare equivalente delle risorse nazionali già destinate alle misure di cui al comma 7.”;</del></p> <p>c) al comma 7:</p> <p>[...]</p> <p>10) dopo la lettera r) sono inserite le seguenti:</p> <p>“s) affrontare eventuali rischi residui di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio nei settori coperti dall'allegato I del regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio, sostenendo la transizione e promuovendone la decarbonizzazione in</p>

conformità delle norme in materia di aiuti di Stato;

t) investire in misure volte a decarbonizzare il settore marittimo, compreso il miglioramento dell'efficienza energetica delle navi, dei porti, tecnologie e infrastrutture innovative e combustibili alternativi sostenibili, come l'idrogeno e l'ammoniaca prodotti a partire da fonti rinnovabili; tecnologie di propulsione a zero emissioni; misure a sostegno della decarbonizzazione degli aeroporti conformemente alle norme unionali sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi e che assicurino la parità di condizioni per un trasporto aereo sostenibile.”;

conformità delle norme in materia di aiuti di Stato;

t) investire in misure volte a decarbonizzare il settore marittimo, compreso il miglioramento dell'efficienza energetica delle navi, dei porti, tecnologie e infrastrutture innovative e combustibili alternativi sostenibili, come l'idrogeno e l'ammoniaca prodotti a partire da fonti rinnovabili; tecnologie di propulsione a zero emissioni; misure a sostegno della decarbonizzazione degli aeroporti conformemente alle norme unionali sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi e che assicurino la parità di condizioni per un trasporto aereo sostenibile;  
**u) istituire un fondo per i settori hard to abate che sono particolarmente esposti ai costi energetici ma risultano esclusi dall'allegato I della Comunicazione della Commissione europea 2020/C317/04.”;**