

Conversione in legge del decreto-legge 27  
settembre 2021, n. 130, recante misure  
urgenti per il contenimento degli effetti  
degli aumenti dei prezzi nel settore  
elettrico e del gas naturale

Commissione 10<sup>^</sup> Industria, commercio, turismo  
Senato della Repubblica

19 ottobre 2021

## PREMESSA

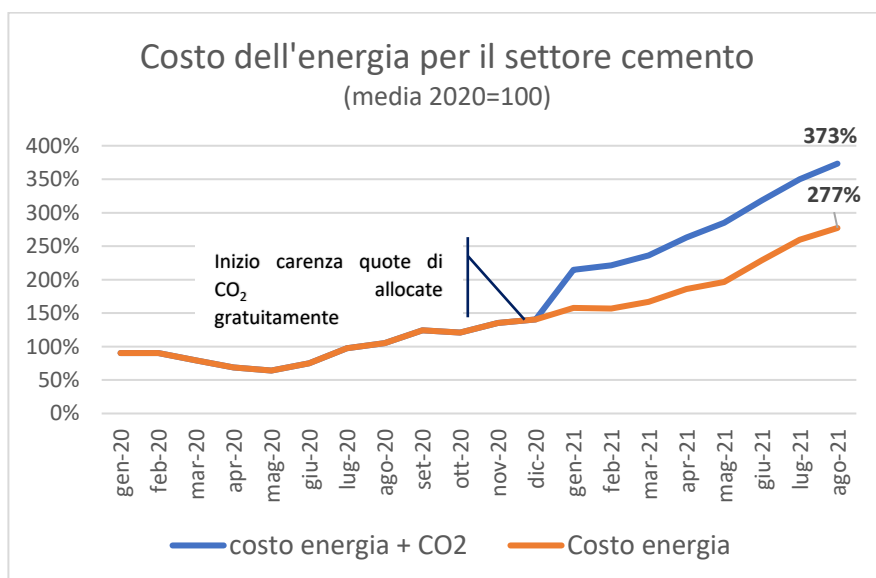
All'interno di Confindustria, **Federbeton** rappresenta la filiera del cemento e del calcestruzzo, un comparto che con le sue tremila imprese e i **33mila addetti**, fornisce i materiali e i prodotti quotidianamente utilizzati per la realizzazione e la manutenzione del patrimonio edilizio e infrastrutturale del nostro Paese. Nel 2019, con un **fatturato di circa 9 miliardi di euro**, un valore aggiunto di circa 2 miliardi, in Italia la filiera è arrivata a rappresentare il 5% del mercato delle costruzioni.

Il processo di produzione del cemento – che in Italia è dislocato in circa **30 impianti dislocati** in sostanzialmente ciascuna Regione d'Italia – è tra quelli più energivori dell'intera industria. Infatti, l'energia, sia termica sia elettrica, utilizzata nel processo di trasformazione del cemento, rappresenta oltre il 50% dei costi variabili di produzione.

Avendo riguardo alla sola energia elettrica si tenga presente che il settore ne consuma circa 2,2 TWh all'anno e ne impiega - per produrre una tonnellata di cemento - circa 120 KWh; per questo, l'intero comparto investe da anni e con continuità per il conseguimento di una riduzione dei consumi promuovendo interventi di efficientamento e di risparmio energetico.

È pertanto facilmente comprensibile come **il costo dell'energia elettrica, vista l'intensità di consumi, sia in grado di danneggiare la competitività dell'intero settore italiano del cemento incentivando, nonostante il basso valore aggiunto per tonnellata di prodotto, i flussi di importazione dai Paesi confinanti.**

La situazione che si è venuta a creare, con l'Italia e l'Europa che stanno attraversando una crisi energetica che non ha precedenti nella storia recente, con il prezzo del gas metano che è quintuplicato rispetto allo scorso anno (116,6 euro per MWh il 7 ottobre u.s.) mentre il costo dell'energia elettrica ha registrato il suo massimo storico (307,7 euro per MWh il 7 ottobre u.s.), richiede un intervento da parte delle Istituzioni per **evitare la perdita di un settore industriale fondamentale per lo sviluppo economico ed infrastrutturale del Paese.**



Non solo, oltre l'aumento del prezzo del gas e dell'energia elettrica, l'industria del cemento deve tener conto anche dell'andamento del prezzo del **petcoke (salito del 192%** rispetto a inizio 2020) e della crescita del valore dei diritti di emissione di CO<sub>2</sub> (che a settembre 2021 si attesta sui 60 euro medi, rispetto ai 25 di gennaio 2020), fattore che costituisce un ulteriore ostacolo alla competitività del settore.

Dai primi dati, emerge con allarme che il mix energetico e il costo dei diritti di emissione hanno determinato **un incremento complessivo del +373%** rispetto alla media dello scorso anno e **il rincaro del costo dei materiali energetici si traduce in un incremento del costo complessivo di produzione di quasi il 40%** da inizio 2021.

Al fine di evitare rischi di delocalizzazioni e di aumento di import di cemento non-Made in Italy, è **necessario contenere gli effetti inflattivi che potrebbero generare una paralisi delle produzioni e uno *shortage* di disponibilità di materiale.**

---

## OSSERVAZIONI AL DL 130/2021

---

Come Federbeton, apprezziamo che il Governo si sia mosso fin da subito per mitigare i rischi economici legati all'aumento dei costi dell'energia, soprattutto se consideriamo che tali aumenti saranno sempre meno delle "urgenze" e sempre più dei fattori strutturali, specialmente se si vogliono raggiungere gli ambiziosi target in termini di decarbonizzazione che l'Unione europea e l'Italia si pongono.

Tuttavia, preme sottolineare che il decreto-legge oggetto di conversione (cd. DL Bollette), prende **esclusivamente in carico gli aumenti in relazione alle piccole utenze, che comprendono non solo quelle domestiche, ma anche quelle non domestiche in bassa tensione** (fino a 16,5 kW), come ad esempio negozi, piccole e medie imprese, attività artigianali, commerciali o professionali, capannoni e magazzini e non, mentre riteniamo opportuno che vengano considerate anche le imprese come quelle che aderiscono a Federbeton.

Proprio perché per il settore del cemento la competitività si gioca con l'allineamento dei costi energetici ai principali competitors europei (Germania, Francia, Spagna, Slovenia) - allineamento che è stato raggiunto, con difficoltà, negli ultimi 15/20 anni grazie alla coesistenza di istituti quali l'interrompibilità elettrica, le agevolazioni per le imprese elettro-energivore e l'Interconnector - è fondamentale implementare degli strumenti *sistemici* che possano supportare la sostenibilità economica del comparto nel lungo periodo, garantendone la permanenza in Italia, andando a potenziare i sistemi di tutela del costo dell'energia elettrica attualmente in essere e non solo.

Peraltro, **rispetto ad altri settori ad alta intensità energetica, il settore del cemento è ancora più svantaggiato dal fatto che, secondo le proposte normative in discussione a livello europeo, questo è stato escluso dalle misure di tutela per i settori energivori.** Ciò si tradurrà, per i produttori italiani, in un forte aumento del costo dell'energia elettrica e dei combustibili tradizionali che favorirà la delocalizzazione della produzione in paesi extra-UE.

In tal senso, il supporto dello Stato alle imprese di questo tipo è quindi ancor più fondamentale ed impellente, poiché il rincaro del costo dei materiali energetici si sta già traducendo in un

incremento del costo complessivo di produzione di quasi il 50%; costo che per necessità andrà a modificare le attuali dinamiche di mercato e che potrebbe quindi avere forti ripercussioni anche sulla sfera delle opere pubbliche e della manutenzione del patrimonio delle infrastrutture italiane, mai così urgente come ora.

## RICHIESTE FEDERBETON

Per far fronte a tale situazione, ad avviso della nostra Federazione, è necessaria una serie di azioni prioritarie. Tra queste:

- **contenere nell'immediato**, tramite una politica allocativa adeguata, **gli effetti inflattivi del costo dell'energia elettrica per il settore cemento**, effetti che potrebbero generare in breve tempo una paralisi delle produzioni e uno *shortage* di disponibilità di materiale. Siamo coscienti che il Decreto in esame, e le ingenti risorse impegnate (1,2 miliardi), hanno un approccio mirato a contenere il disagio sociale per famiglie ed imprese artigiane e non si focalizza sulla difesa della competitività dei settori energivori. Facciamo presente però che la sospensione delle attività produttive del settore avrebbe delle conseguenze immediate e dannose sul comparto delle costruzioni, composto da decine di migliaia di piccole imprese. Ci permettiamo in questa sede di ricordare gli **elementi strutturali - alcuni dei quali di prossima scadenza** - che permettono all'Italia di avere un costo dell'energia elettrica paragonabile a quello dei Paesi concorrenti:
  - il **sistema interconnector**, istituito con la legge 99 del 2009, che permette, attraverso il finanziamento delle interconnessioni con i Paesi confinanti, di importare il prezzo dell'energia elettrica registrato nei mercati esteri. Questo modello virtuoso di collaborazione tra pubblico e privato è in scadenza a fine 2021; il suo rinnovo porterebbe ad un contenimento dei costi dell'energia elettrica e allo stesso tempo ad un incremento nell'import di energia verde, corredato dalla gestione delle garanzie d'origine (GO), qualora si **estendesse la possibilità di approvvigionamento a tutti i Paesi dello spazio europeo**.
  - le **agevolazioni per le imprese energivore "elettrico"**, entrate a pieno regime da inizio 2018 in Italia mediante una riduzione degli oneri generali del sistema parametrata all'impatto sul bilancio del costo dell'energia elettrica. Le linee guida europee in consultazione vanno verso la direzione di una **esclusione del settore cemento** per una scarsa esposizione di quest'ultimo ai commerci internazionali. Il livello di intensità energetica del comparto è tra i più elevati dell'intera industria manifatturiera e risulta pertanto indispensabile confermare la produzione di cemento nella lista degli energivori. L'obiettivo è quello di evitare di danneggiare la competitività del settore che data l'incidenza del costo dell'energia elettrica sui valori generati dal business comporterebbe la delocalizzazione di tutti gli impianti produttivi.
  - l'**interrompibilità**, un servizio di sicurezza di ultima istanza, erogato dalle imprese energivore a Terna. Occorre valutare un **incremento della remunerazione base** alla luce della partecipazione della domanda di energia alla sicurezza del sistema.

- adottare un approccio più graduale che preveda strumenti di tutela per il settore e **lavorare in sede europea perché vi sia l'introduzione il prima possibile della misura di dazi ambientali sul carbonio (CBAM)**, prevista dal pacchetto europeo Fit for 55 solo nel 2026. La protezione dai flussi di importazione, con i Paesi di provenienza che fruiscono di un ingiusto vantaggio competitivo, va anticipata per evitare la delocalizzazione produttiva dovuta alla perdita di competitività. In questa direzione dovrebbe essere anche rivista la previsione di decurtazione di quote di emissione allocate gratuitamente, insufficienti a coprire la il fabbisogno determinato dalla produzione nazionale. Tale deficit determina, infatti, un costo incrementale importante per i produttori nazionali e rischia, già nel 2021, di consegnare la ripartenza del mercato delle costruzioni ai flussi di importazioni da paesi extra UE.
- istituire un aiuto in tema di **compensazione dei costi indiretti della CO<sub>2</sub>** e introdurre i contratti per differenza sul prezzo del carbonio in modo da rendere competitivi i combustibili di transizione, come il gas naturale, che l'industria può utilizzare per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>.
- **attivare subito gli strumenti di sostegno alla politica di decarbonizzazione**, che il settore ha recentemente presentato alle Istituzioni e che necessita di ingenti risorse e di un supporto pubblico (vedi paragrafo successivo "La decarbonizzazione del settore cemento").

## LA DECARBONIZZAZIONE DEL SETTORE DEL CEMENTO

---

Considerando che la decarbonizzazione rappresenta una sfida strategica cruciale per il settore, a dimostrazione dell'impegno delle imprese rappresentate dalla Federazione per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni, Federbeton ha elaborato una **Strategia di decarbonizzazione specifica per la filiera del cemento**.

La "Strategia per la decarbonizzazione" elaborata da Federbeton, con il supporto di KPMG, contiene l'approccio delle industrie della Federazione alla transizione ecologica e gli obiettivi da raggiungere entro il 2030 e il 2050. La Strategia prevede una serie di azioni per raggiungere la carbon neutrality nel 2050, così come previsto dagli obiettivi europei.

Fra queste si ipotizza sia l'adozione di tecnologie di transizione a ridotta impronta carbonica, sia l'applicazione su larga scala di tecnologie per la cattura della CO<sub>2</sub> ad uno stato avanzato di maturità, secondo le indicazioni della Commissione Europea (Technology Readiness Levels - TRL), con un impatto, in termini di investimenti, di circa quattro miliardi di euro per il raggiungimento della neutralità carbonica entro il 2050.

Alcune azioni sono immediatamente disponibili, come il ricorso ai combustibili alternativi; altre necessitano di una fase di sviluppo, come nel caso delle tecnologie di cattura della CO<sub>2</sub>.

Si riporta di seguito una sintesi delle leve individuate nella Strategia di Federbeton, alcune delle quali previste anche dal Piano per la Transizione ecologica per la decarbonizzazione dei settori hard-to-abate:

- La sostituzione dei combustibili fossili con **combustibili a ridotto impatto carbonico** è una delle azioni previste dalla Strategia di Federbeton, utilizzando combustibili derivanti

da quei rifiuti che non è più possibile riciclare, né riutilizzare in alcun modo. L'industria del cemento è già tecnologicamente pronta, ma è frenata da ostacoli burocratici e dalla mancata accettazione da parte delle comunità locali.

- Oltre all'utilizzo dei combustibili alternativi derivanti da rifiuti, il settore dovrà considerare l'**utilizzo del gas naturale**, ovvero il combustibile fossile a minor impatto carbonico, nonché, nei prossimi anni, dell'idrogeno verde prodotto da fonti rinnovabili.
- Il settore del cemento è legato a consumi energetici importanti. L'**utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili**, insieme alla riduzione dei consumi grazie a impianti più efficienti, consentirebbe di abbattere le emissioni legate alla produzione di energia.
- Una parte delle emissioni di CO<sub>2</sub> è determinata dalla stessa materia prima utilizzata per produrre il clinker (il prodotto intermedio del cemento).  
Al riguardo, **produrre e utilizzare cementi innovativi** con un minor contenuto di clinker consente di ridurre le emissioni, mantenendo comunque invariati gli standard di qualità e sicurezza del materiale.  
Parte delle materie prime in ingresso nel processo produttivo possono essere inoltre sostituite con materiali provenienti da altri processi, con un contenuto inferiore di carbonio. In questo modo si possono ridurre le emissioni legate al processo di produzione. La produzione di nuovi prodotti richiede che i processi per la definizione delle norme tecniche siano velocizzati e che sia resa più agevole la loro adozione livello nazionale.
- Da alcuni anni si stanno infine conducendo importanti ricerche, anche attraverso progetti pilota, per **sviluppare sistemi di cattura della CO<sub>2</sub>** emessa dagli impianti produttivi. Per il settore del cemento si tratta della **tecnologia chiave per la decarbonizzazione**. L'industria dovrà sicuramente effettuare investimenti importanti, ma l'impegno del settore dovrà essere accompagnato da una strategia più ampia da parte dell'intero sistema Paese. A valle della cattura dovranno inoltre essere sviluppate infrastrutture di trasporto e stoccaggio della CO<sub>2</sub>.
- Una quota parte delle emissioni del settore è legata al **trasporto delle materie prime**, dei combustibili e del prodotto finito, principalmente via mare e su gomma. È fondamentale ridurre le distanze (di materie prime e combustibili) e rinnovare i mezzi con quelli a più ridotto impatto ambientale.
- Il cemento è utilizzato per produrre **calcestruzzo**, ovvero il materiale principe delle costruzioni. Se si sceglie un calcestruzzo con prestazioni più elevate, è possibile ridurre le quantità impiegate nelle strutture, pur mantenendo gli stessi standard di sicurezza. Ciò significa anche ridurre le quantità di cemento e le relative emissioni.
- Un'ulteriore leva di decarbonizzazione è rappresentata dalla **ricarbonatazione**. Il cemento contenuto nel calcestruzzo, per le proprie caratteristiche fisico-chimiche, reagisce in maniera naturale con la CO<sub>2</sub> presente nell'aria, assorbendo lentamente quest'ultima tramite il processo di ricarbonatazione durante la vita utile delle strutture. Inoltre, quando le strutture edilizie vengono demolite avviene un'ulteriore fase di assorbimento di carbonio da parte del calcestruzzo frantumato, poiché l'aumento della

superficie e l'esposizione all'aria accelerano il processo. Grazie a tale fenomeno il settore potrebbe diventare addirittura carbon negative al 2050.

Tutte queste azioni comportano investimenti da parte delle aziende e determinano anche un aumento dei costi operativi. In particolare, si prevedono:

- 4.2 miliardi di euro di investimento
- 1.4 milioni di euro annui di extra-costi operativi.

Il rischio è che l'industria perda competitività nei confronti dei Paesi extra EU che, non dovendo raggiungere gli obiettivi ambientali condivisi in Europa, hanno costi operativi più bassi.

Del cemento non si può fare a meno, perché è alla base della vita quotidiana, della mobilità, della sicurezza, della stessa crescita economica del Paese. Aumenterebbero quindi le importazioni, con tutte le conseguenze negative sul clima globale derivanti da produzioni con bassi standard ambientali e da trasporti più lunghi.

## LE RICHIESTE DI FEDERBETON

Al di là dell'impegno del settore, per la decarbonizzazione è necessario il supporto delle Istituzioni e un contesto economico e culturale favorevole. Senza adeguate e immediate misure di sostegno, l'industria è concretamente a rischio.

Le imprese necessitano pertanto di un supporto per lo sviluppo e l'utilizzo di tecnologie all'avanguardia (in merito a stoccaggio di CO<sub>2</sub>, utilizzo di idrogeno nel processo di produzione di cemento, etc.).

In particolare, sarebbe necessario creare un **fondo nazionale che supporti gli investimenti per l'implementazione di tecnologie di Carbon Capture, Storage and Usage**, introducendo inoltre politiche a livello di sistema Paese per l'identificazione dei siti idonei allo stoccaggio della CO<sub>2</sub> e per l'individuazione delle condutture da dedicare al trasporto della CO<sub>2</sub>.

**Un ruolo critico è poi svolto dall'energia elettrica e dai suoi costi crescenti, che pure necessiterebbero di sgravi fiscali.** Il settore è come noto collocato fra gli energivori e i propri fabbisogni aumenteranno anche a causa delle leve da implementare per la decarbonizzazione. L'assenza di sgravi sugli oneri generali del sistema elettrico espone ulteriormente il settore alla competizione di importazioni meno costose da Paesi terzi, aumentando ancora di più il rischio di delocalizzazione delle aziende italiane.

## 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*<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> "Cement and Concrete Industry: Multiplier Effect on the Economy and their Contribution to a Low Carbon Economy"  
[www.theconcreteinitiative.eu](http://www.theconcreteinitiative.eu)