



Esame congiunto della Proposta di Regolamento per la modifica del meccanismo CBAM (COM(2025) 87 final) e la Proposta di direttiva di modifica di CSRD e CS3D (COM(2025) 81 final)

Memoria per audizione presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea

Camera dei Deputati

Roma, 07.05.2025



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 mila 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.

L'attuazione del Regolamento CBAM nell'ambito dell'attuale processo di revisione europeo

Il settore del cemento è particolarmente sensibile alla **concorrenza 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 2023, la registrazione di importazioni sette volte superiori rispetto a quelle registrate nel 2018, seguendo – come riportato in Allegato – una dinamica esponenziale.

L'entità delle importazioni è ormai tale da posizionare i volumi importati come il **secondo produttore nazionale di cemento**, con conseguente utilizzo anche in opere strategiche. Questi materiali importati, inoltre, non offrono le stesse garanzie di sicurezza e qualità dei prodotti nazionali, che invece sono sottoposti costantemente a rigorosi controlli sulle prestazioni.

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, a 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, dalle quali il cemento risulta tuttavia escluso.

In tale contesto, la Federazione ha quindi accolto con favore l'approvazione del **Regolamento sul Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)**, il quale rappresenta uno strumento essenziale per proteggere la competitività e sostenere la decarbonizzazione dell'industria italiana del cemento. Un CBAM solido ed efficace deve assicurare condizioni di parità competitiva tra i produttori europei e i concorrenti extra-UE, contrastando efficacemente il rischio di carbon leakage e sostenendo concretamente gli investimenti necessari per la transizione ecologica del settore.

Alla luce della sua strategicità, Federbeton evidenzia la **necessità che tale meccanismo sia ulteriormente rafforzato nell'ambito dell'attuale processo di revisione annunciato dalla Commissione europea**. Di seguito, si riporta una panoramica delle principali priorità del settore con riferimento alla revisione del meccanismo.

Evitare una proroga dell'entrata in vigore del CBAM

La principale priorità del settore è **evitare una proroga dell'entrata in vigore del meccanismo**, la quale determinerebbe ingenti danni economici ed una significativa perdita di competitività del comparto, già danneggiata dall'elevato costo dell'energia a livello nazionale.

Un eventuale ripensamento delle modalità operative del CBAM non dovrà in alcun modo comportare un rinvio dell'avvio degli obblighi di pagamento a carico degli importatori. Per il settore del cemento, infatti, come anticipato, non sono previste misure alternative di protezione, come invece accade per altri settori industriali quali l'acciaio e l'automotive: **il CBAM rappresenta al momento l'unica forma di tutela disponibile**.

Pur riconoscendo la necessità di alcune modifiche al meccanismo, come riportato nei paragrafi successivi, la Federazione sottolinea infatti che un eventuale posticipo del meccanismo comporterebbe **rischi per gli investimenti che il settore del cemento ha**

implementato per la sua decarbonizzazione, con un evidente danno per la competitività complessiva del comparto. Tali investimenti richiedono infatti certezza normativa e supporto pubblico, condizioni che verrebbero meno in caso di proroga della misura.

Garantire una efficace implementazione del CBAM attraverso controlli efficaci alla frontiera

Una ulteriore priorità del comparto è rappresentata dalla necessità di adottare un approccio *risk-based* attraverso la **realizzazione di adeguati controlli ed ispezioni doganali sulle importazioni dei prodotti soggetti al CBAM** al fine di garantire una stima accurata della quantità di CO₂ in ingresso ed **evitare interpretazioni errate o sottostimate che potrebbero distorcere il mercato**. Il principale rischio di frode legato al CBAM per il settore riguarda infatti le dichiarazioni false sulle tipologie di cemento.

A tal fine, è fondamentale eseguire **verifiche fisiche dirette già nella fase di ingresso nel territorio europeo**, anche attraverso prove a campione, evitando che il materiale venga sbarcato prima del completamento delle procedure di verifica. Tali misure di controllo fisico si rendono necessarie, come anticipato, data la consistente crescita delle importazioni di cemento, che in Italia hanno superato ormai le 4 milioni di tonnellate annue.

Sempre nell'ottica di garantire una efficace implementazione del meccanismo, sarà fondamentale monitorare **l'adozione degli atti delegati da parte della Commissione europea**, prendendo come principio guida la necessità di rispecchiare il più rigorosamente possibile il Sistema ETS. Nel dettaglio, saranno prioritari per il settore gli Atti Delegati e di Esecuzione sulla misurazione della CO₂ (incluse le emissioni indirette), sui verificatori accreditati e sui sistemi di tariffazione (cd. *pricing schemes*) dei Paesi terzi.

Inoltre, con riferimento alle modalità di comunicazione relativa all'ammontare delle *embedded emissions* dei prodotti importati, si evidenzia che dai dati raccolti durante il periodo di transizione molti importatori sarebbero intenzionati ad utilizzare valori predefiniti (*default values*) anziché quelli basati sulle emissioni reali. Per tale ragione, **è estremamente importante garantire che tali default values, così come il markup, siano fissati a un livello sufficientemente elevato** per scoraggiare comportamenti opportunistici e proteggere l'integrità ambientale del CBAM. Nella medesima ottica, si esprime inoltre **preoccupazione per la proposta della Commissione di semplificare la possibilità per gli importatori di utilizzare i default values** attraverso una modifica all'articolo 7(7)(a) del Regolamento al fine di rimuovere il requisito di indicare, in caso di utilizzo di tali valori, il motivo per cui i valori effettivi non possono essere determinati, creando dunque un potenziale rischio di indebolimento del meccanismo soprattutto se tali *default values* non sono fissati ad un livello adeguato.

Più in generale, al fine di mitigare il rischio di frodi, sarà inoltre necessario **riformare l'EU Customs Code**. L'attuale sistema denominato "Combined Nomenclature" (CN) a 8 cifre, che classifica le diverse tipologie di cemento in cinque diverse categorie, non risulta infatti efficace nel definire l'impronta carbonica del prodotto dal momento che ciascuna categoria è al suo interno molto omogenea in termini di impatto ambientale. Per tale ragione, **il sistema CN dovrebbe essere rivisto e sostituito da codici CN/TARIC**, maggiormente efficaci nel definire l'impronta carbonica delle diverse tipologie di cemento. Infine, sarà necessario **garantire che tutte le autorità competenti** – a livello comunitario e nazionale, **abbiamo risorse adeguate per svolgere i propri compiti nell'ambito del CBAM**.

Garantire la competitività del cemento Made in Italy

Infine, oltre alla necessità di evitare una proroga del meccanismo e di garantirne una implementazione efficace, si evidenzia a livello più generale la necessità di **colmare l'esistente divario competitivo esistente tra il cemento prodotto in UE rispetto a quello extra-UE**.

Oltre a non essere inserito nelle misure di protezione introdotte per acciaio e ceramica citate nei paragrafi precedenti, il settore è infatti **escluso anche dal meccanismo europeo di compensazione degli oneri indiretti del Sistema ETS**, di cui alla Comunicazione della Commissione europea 2020/C317/04, il quale stanziava risorse per supportare i settori ETS maggiormente a rischio di *carbon leakage*. Tale meccanismo è implementato a livello nazionale attraverso il Fondo per la transizione energetica nel settore industriale (cd. Fondo TESI), recentemente finanziato con 600 milioni di euro dal Decreto Bollette esaminato nelle scorse settimane dalla Camera – risorse da cui il comparto del cemento risulta dunque escluso.

Tale esclusione determina quindi un ulteriore e rilevante svantaggio competitivo per il comparto nazionale del cemento, che – pur essendo fortemente esposto al rischio di *carbon leakage*, come dimostrato dal marcato incremento delle importazioni da Paesi extra-UE negli ultimi anni – viene così privato di strumenti essenziali per sostenere il proprio percorso di decarbonizzazione. Alla luce di ciò, la Federazione richiede dunque che, nell'ambito del processo di revisione del meccanismo di compensazione attualmente in corso a livello europeo, **il cemento venga inserito tra i settori ammessi a beneficiare delle compensazioni**.

Inoltre, sempre nell'ottica di tutelare la competitività del settore e al contempo garantire l'efficace implementazione del CBAM, si sottolinea l'importanza di **garantire l'affidabilità delle dichiarazioni doganali relative alle emissioni indirette derivanti dal consumo di energia elettrica**, già incluse nel calcolo del dazio CBAM. Esiste infatti il rischio, legato al fenomeno del *resource shuffling*, che alcuni importatori presentino stime al ribasso dell'impronta carbonica derivante da tali consumi. Per contenere tale criticità, la Federazione evidenzia la necessità di definire una **metodologia chiara per il calcolo delle emissioni indirette**, accompagnata da **regole tecniche stringenti per i verificatori accreditati**, così da assicurare che le dichiarazioni siano attendibili e coerenti con la metodologia ETS. Sempre con riferimento alle emissioni indirette, si sottolinea inoltre l'importanza di garantire che il **calcolo del dazio si applichi al 100% già dal 1° gennaio 2026**, senza prevedere implementazioni graduali come previsto per le emissioni dirette.

Conclusione

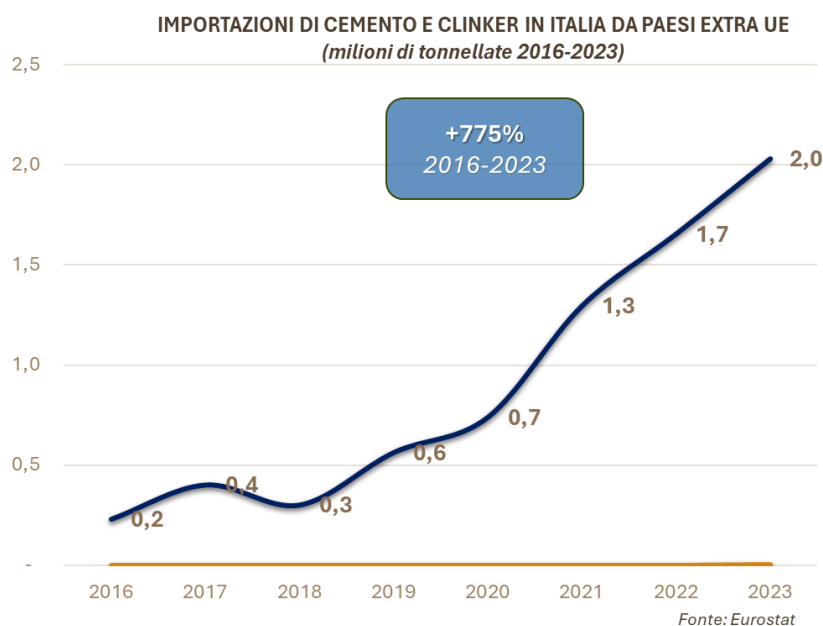
Il Regolamento CBAM rappresenta un asse fondamentale della strategia europea per garantire che i beni importati soddisfino gli stessi standard ambientali di quelli prodotti all'interno dell'UE, in particolar modo per quanto riguarda il cemento.

Federbeton esprime quindi con chiarezza la necessità di adottare un CBAM robusto e completo, in linea con la posizione di Cembureau, associazione europea dei produttori di cemento, ribadendo **l'importanza di un CBAM non posticipato, caratterizzato da meccanismi efficaci e tempestivi di controllo alla frontiera, da metodologie chiare per le emissioni indirette e norme dettagliate per i verificatori accreditati**. Inoltre, al fine di garantire il superamento dell'esistente gap competitivo tra cemento UE ed extra-UE, è necessario inserire il cemento tra i settori ammissibili per le compensazioni degli oneri indiretti ETS.

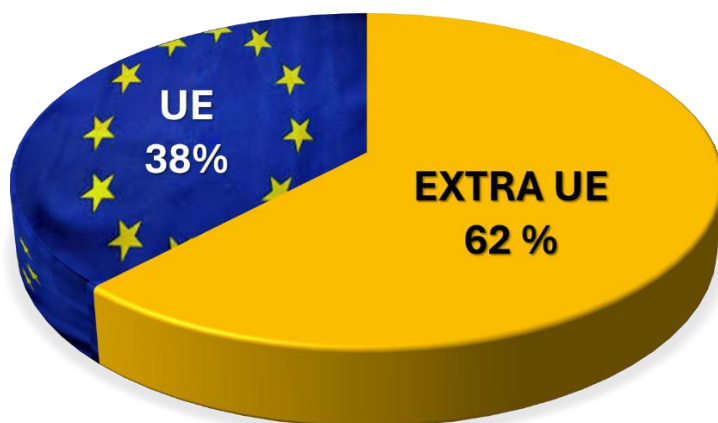
Tali misure garantirebbero non soltanto una più equa competizione tra produttori europei e importatori extra-UE, ma consentirebbero anche di tutelare e valorizzare gli sforzi già intrapresi dall'industria italiana ed europea verso la decarbonizzazione, assicurando così la piena coerenza delle politiche climatiche comunitarie con gli obiettivi industriali e ambientali.

Allegato – Dati e proiezioni del contesto di riferimento

Il mercato del cemento italiano subisce ormai da diversi anni il dumping “ambientale” da parte di tutti quei Paesi non soggetti alle regole ETS. Essendo il cemento una commodity caratterizzata da un basso valore aggiunto, la discriminante geografica risulta largamente determinante nella definizione dei mercati di riferimento region per cui la produzione di cemento basata su normative ambientali meno stringenti proviene essenzialmente dai Paesi extra UE collocati nel bacino del Mediterraneo. L'Italia, inoltre, risulta maggiormente vulnerabile rispetto agli altri partner europei in virtù della sua ampia dotazione portuale che facilita l'arrivo via mare dei prodotti. I flussi di cemento e clinker in uscita dai Paesi extra UE del Mediterraneo sono cresciuti enormemente nel corso degli ultimi anni.

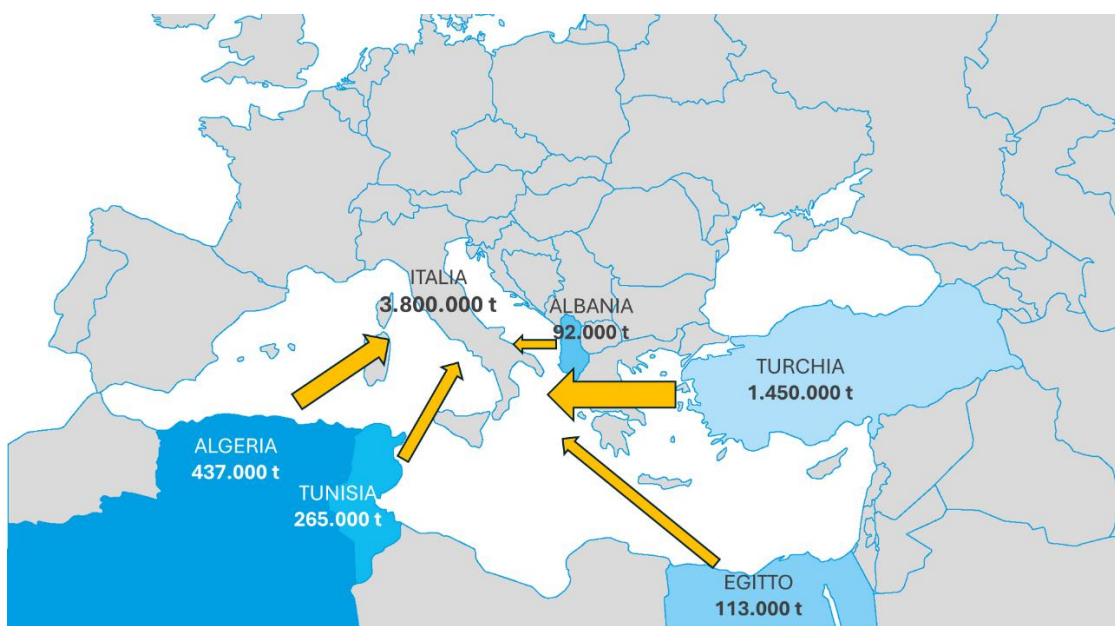


PROVENIENZA IMPORTAZIONI GEN-OTT 2024



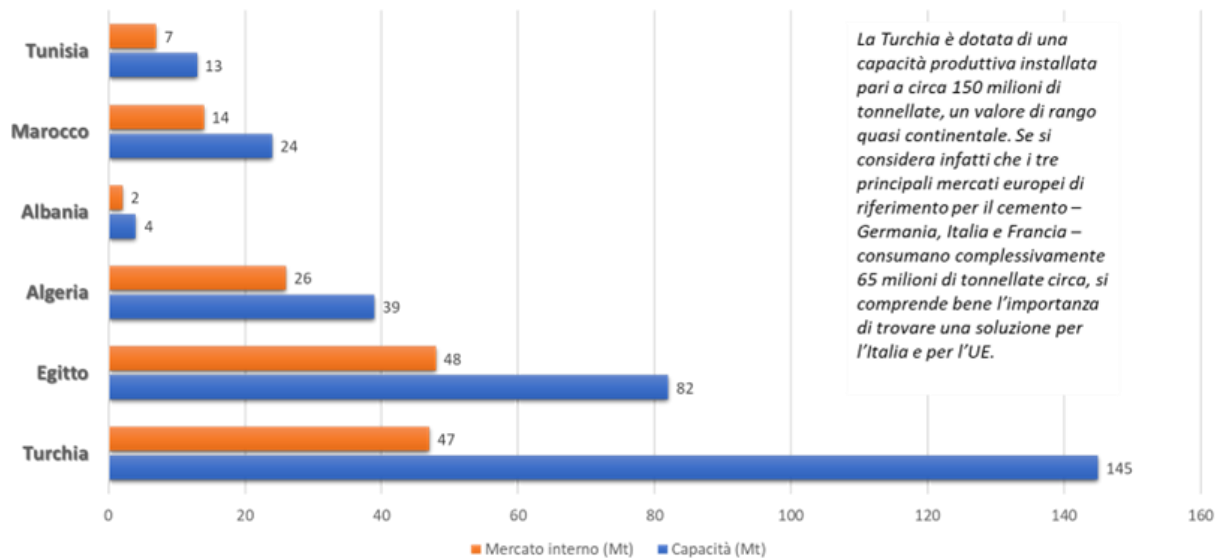
A preoccupare è soprattutto l'evoluzione delle esportazioni turche cresciute del 496% negli ultimi dieci anni.

I PRINCIPALI FLUSSI IN ENTRATA EXTRA UE (cemento+clinker) – GEN-OTT 2024



Nei primi 10 mesi del 2024 i flussi in entrata di cemento e clinker dalla Turchia sono stati pari a 1.450.000 tonnellate (+102% rispetto allo stesso periodo del 2023) registrando un **prezzo medio inferiore del 30% circa a quello italiano** (dati Eurostat riferiti al solo cemento con esclusione del clinker).

CAPACITÀ PRODUTTIVA INSTALLATA EXTRA UE



La Turchia è dotata di una capacità produttiva installata pari a circa 150 milioni di tonnellate, un valore di rango quasi continentale. Se si considera infatti che i tre principali mercati europei di riferimento per il cemento – Germania, Italia e Francia – consumano complessivamente 65 milioni di tonnellate circa, si comprende bene l'importanza di trovare una soluzione per l'Italia e per l'UE.