



MEMORIA PARLAMENTARE

Disegno di Legge N. 1836

Delega al Governo per la definizione di un quadro legislativo di riferimento per la filiera Carbon Capture, Utilization and Storage (CCUS), nonché disposizioni per la disciplina dello sviluppo dell'idrogeno, dell'assetto regolatorio del settore e delle relative infrastrutture di rete, e del sistema di governo per l'adempimento agli obblighi di riduzione delle emissioni di metano nel settore dell'energia.

Collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento

Giugno 2026

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

Confindustria ringrazia la Commissione Ambiente del Senato per l'opportunità di intervenire nell'ambito dell'esame del **Disegno di Legge n. 1836**, ritenendo necessario evidenziare alcune criticità che, se non adeguatamente affrontate, rischiano di incidere sulla piena efficacia del provvedimento, sulla realizzabilità degli investimenti necessari e sulla competitività del sistema industriale nazionale.

Articolo 1 - Delega al Governo in materia di cattura, trasporto, utilizzo e stoccaggio geologico del biossido di carbonio

Confindustria è favorevole al riconoscimento della CCUS come leva strategica per accompagnare il percorso di decarbonizzazione dell'industria e del termoelettrico¹, in particolare nei settori in cui una quota rilevante delle emissioni deriva direttamente dal processo produttivo e non può essere abbattuta attraverso valide alternative tecnologiche pienamente disponibili, sostenibili e scalabili. In tali comparti, come ad esempio il cemento e la calce, la CCUS rappresenta uno strumento essenziale per ridurre le emissioni, salvaguardando al contempo la competitività delle filiere nazionali e la continuità produttiva dei settori strategici.

In questa prospettiva, Confindustria condivide l'obiettivo del disegno di legge di porre le basi per l'avvio della filiera CCUS in Italia così da superare l'attuale frammentazione normativa per lo sviluppo coordinato dell'intera catena del valore, **ritenendo prioritario che il DDL in esame e i relativi decreti legislativi attuativi siano approvati tempestivamente e che gli interventi previsti dal DL 21/2026, c.d. DL Bollette 2026, siano resi rapidamente operativi.**

In tale quadro, appare essenziale che le disposizioni transitorie già previste dall'articolo 11, comma 4, del DL 21/2026 trovino piena e tempestiva attuazione nel rispetto del termine previsto del 21 giugno 2026, con particolare riferimento al quadro preliminare che ARERA è chiamata a definire per l'accesso alle infrastrutture di trasporto e stoccaggio della CO₂ e per la contabilizzazione delle emissioni conferite. Ciò risponde a un'esigenza di certezza regolatoria non rinviabile, considerato che alcune iniziative industriali già assegnatarie di finanziamenti europei sono vincolate al rispetto di specifiche milestone attuative entro il 2026, con il rischio, in caso di ritardi, di compromettere investimenti già avviati e risorse già allocate.

¹ Pur permanendo un *funding gap* impattante nelle fasi iniziali di sviluppo, la CCS è fra le leve più efficienti in termini di costo per tonnellata di emissioni evitate.

SVILUPPO DELLA FILIERA E SOSTENIBILITÀ ECONOMICA DEGLI INVESTIMENTI

Il quadro normativo-regolatorio previsto dal DDL e dal DL 21/2026 dovrebbe pertanto essere sviluppato in modo da **abilitare l'intera filiera**: la realizzazione e l'esercizio degli impianti di cattura (alcuni dei quali già destinatari di finanziamenti europei e che rischierebbero di perdere tali fondi qualora fossero posti nell'impossibilità di realizzare i progetti previsti), ma anche lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto e stoccaggio della CO₂, i cui procedimenti autorizzativi risultano già avviati. L'entrata in esercizio di tali infrastrutture dovrà avvenire in **tempistiche coordinate con la messa in operatività degli impianti di cattura**, considerando che il sistema di trasporto e stoccaggio rappresenta un presupposto imprescindibile per gli impianti di cattura e viceversa, oltre che in tempistiche coerenti con la possibilità di raggiungere il target previsto dal PNIEC al 2030, pari a 4 Mt/anno di CO₂ catturata e stoccata.

In tale quadro, occorre tuttavia evidenziare che il raggiungimento dell'obiettivo nazionale di conferire e stoccare presso il sito al largo di Ravenna 4 Mt/anno di CO₂ richiede la **realizzazione di un'infrastruttura di trasporto e stoccaggio ad oggi inesistente**, oltre alle strutture impiantistiche di abbattimento della CO₂ all'interno degli stabilimenti che generano le emissioni da trattare. L'iniziativa consentirebbe di evitare i costi relativi alle quote ETS da restituire (attualmente nell'ordine di circa 75 €/tCO₂), ma a fronte di costi insorgenti per abbattimento, trasporto e oneri di stoccaggio molto superiori, tali da non assicurare, in assenza di adeguati strumenti di supporto, la fattibilità economica degli investimenti lungo la filiera.

Analoghi e irrisolti problemi finanziari ostacolano anche lo sviluppo della produzione di prodotti low carbon da utilizzazione della CO₂, per la difficoltà di remunerare i maggiori costi previsti per tali prodotti. Pertanto, la disciplina della filiera non può limitarsi alla sola definizione del quadro autorizzativo e regolatorio, ma deve accompagnarsi alla **costruzione di un modello economico-industriale in grado di rendere bancabili gli investimenti**, al fine di favorire lo sviluppo di progetti che possano abilitare la decarbonizzazione con volumi significativi.

A tal fine, Confindustria ritiene che il quadro normativo che andrà a definirsi in attuazione della delega dovrà necessariamente includere (come indicato anche nello Studio MASE CCUS "*Analisi degli aspetti tecnici, economici e normativi funzionali allo sviluppo della filiera CCUS*"):

- la **definizione di un sistema di incentivi alla realizzazione e all'esercizio degli impianti di cattura della CO₂ a livello nazionale**;
- l'**introduzione di strumenti di garanzia per mitigare i rischi della filiera**;

- la **definizione di un quadro normativo per le infrastrutture di trasporto e stoccaggio della CO₂** che garantisca adeguate tutele agli operatori rispetto a rischi al di fuori del loro controllo.

Gli incentivi alla cattura e i meccanismi di garanzia sono essenziali soprattutto nella fase iniziale di sviluppo, caratterizzata da elevati investimenti, rischio di mancata sincronizzazione tra impianti di cattura e infrastrutture di trasporto e stoccaggio, nonché difficoltà di copertura dei costi non compensati dal solo segnale ETS. Coerentemente con le conclusioni dello Studio MASE, al fine di tenere adeguatamente conto delle specificità settoriali, **i meccanismi di supporto dovrebbero essere differenziati per i vari settori di applicazione**, che dovrebbero includere il comparto industriale *hard-to-abate*, la produzione termoelettrica (anche non immessa in rete in quanto asservita a uso industriale o di centri dati), nonché la produzione di gas a basso tenore di carbonio.

L'incentivazione degli impianti di cattura dovrebbe essere commisurata alla domanda effettiva di cattura, evitando meccanismi automatici che possano determinare una crescita insostenibile dei costi per i settori *hard-to-abate*. In tal senso, sarebbe auspicabile valutare un meccanismo analogo a quello previsto per il biometano, con una quota riservata ai settori *hard-to-abate*. In tale ottica si accoglie favorevolmente la delega all'ARERA per la tempestiva definizione del quadro regolatorio applicabile al trasporto e stoccaggio della CO₂ che possa assicurare da un lato il ritorno dell'investimento per gli operatori infrastrutturali e dall'altro la minimizzazione dei costi per l'utilizzo di tali infrastrutture. Con riferimento ai costi riconosciuti per la realizzazione degli investimenti in cattura, occorre evitare che questi vadano a gravare sulle bollette del gas delle imprese gasivore che si troverebbero quindi penalizzate da forti aumenti dei costi energetici.

SEMPLIFICAZIONE E CERTEZZA DEL QUADRO AUTORIZZATIVO

Accanto al tema economico, risulta centrale il tema autorizzativo. **L'autorizzazione di un impianto di cattura della CO₂ attraverso un procedimento unico - demandata ad amministrazioni con organici e risorse sufficienti, nonché competenze specialistiche adeguate** - rappresenta un passaggio fondamentale per accelerare la costruzione della filiera CCUS. La crescente urgenza di ridurre le emissioni di gas serra richiede strumenti normativi e amministrativi efficienti, capaci di coniugare rapidità decisionale e rigore nella valutazione degli aspetti tecnici di impianti complessi e innovativi.

Un procedimento autorizzativo frammentato, articolato in molteplici passaggi e competenze distribuite tra diversi enti, rischia di rallentare significativamente la realizzazione di tali infrastrutture strategiche.

La semplificazione del procedimento amministrativo e, soprattutto, la certezza dei tempi entro i quali è possibile ottenere l'autorizzazione alla realizzazione e gestione di tali impianti

sono necessarie e fondamentali anche per attirare investitori e per programmare gli eventuali accessi a fondi pubblici, anche a livello europeo.

Dal punto di vista ambientale, un processo coordinato permette inoltre una valutazione integrata degli impatti, evitando sovrapposizioni e incoerenze tra i diversi livelli autorizzativi. Questo approccio assicura che tutti gli aspetti rilevanti - dalla sicurezza degli impianti alla tutela del territorio e della salute pubblica - vengano considerati in modo organico e trasparente.

Per tali ragioni, Confindustria propone di **rafforzare la previsione contenuta all'articolo 1, comma 2, lettera m)**, del disegno di legge.

- Attualmente l'articolo 1, comma 2, del disegno di legge prevede che:
*“i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:
[...] m) disciplinare un procedimento unico per il rilascio di ogni titolo abilitativo allo svolgimento delle attività di CCUS, ivi compresi quelli di compatibilità ambientale”.*
- Si chiede che la suddetta disposizione venga sostituita dalla seguente:
*“i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:
[...] m) disciplinare un procedimento unico per il rilascio di ogni titolo abilitativo comunque denominato alla costruzione e gestione di qualsiasi intervento necessario allo sviluppo degli impianti di cattura di CO₂, ivi compresi quelli di compatibilità ambientale e le autorizzazioni rilasciate ai sensi del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, prevedendo che tale provvedimento unico costituisca variante degli strumenti urbanistici ed edilizi locali e individuando quale autorità competente al rilascio del provvedimento autorizzativo unico il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica”.*
- Si chiede che venga introdotta anche la seguente ulteriore disposizione:
“m-bis) individuare quali aree idonee alla realizzazione degli impianti di cattura di CO₂ le aree di pertinenza o comunque contigue ad impianti industriali in possesso di autorizzazioni ambientali, quali l'autorizzazione integrata ambientale di cui al titolo III-bis del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, prevedendo che l'autorizzazione di tali impianti in aree idonee non sia subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica, culturale e archeologica, che si esprime con parere obbligatorio e non vincolante entro i medesimi termini previsti per il rilascio del provvedimento unico”.

Articolo 2 - Attribuzione all'ARERA delle funzioni di Autorità di regolazione per l'idrogeno ai sensi della direttiva (UE) 2024/1788

Confindustria condivide l'esigenza di definire un quadro regolatorio certo per lo sviluppo del mercato nazionale dell'idrogeno, quale vettore rilevante nel percorso di decarbonizzazione dei settori industriali hard-to-abate.

In merito alla produzione dell'**idrogeno elettrolitico rinnovabile (c.d. RFNBO)**, preme sottolineare ancora una volta che, allo stato attuale, tale produzione è ancora caratterizzata da un **significativo gap di costo rispetto alle alternative convenzionali**. Dagli studi di Confindustria² (trasferiti anche al MASE nell'ambito del GDL per la Strategia Nazionale Idrogeno), il costo di produzione dell'idrogeno elettrolitico rinnovabile risulta compreso nel range 8÷20 €/kg (in funzione della scala delle configurazioni produttive e degli scenari di prezzo), a fronte di valori significativamente inferiori per il gas naturale e per l'idrogeno prodotto da fonti convenzionali o low carbon, stimabili nell'ordine di 2÷4 €/kg. L'entità dei maggiori costi di produzione **ha finora impedito la costruzione di un business case sostenibile e accettabile per gli operatori**, condizione indispensabile per lo sviluppo della filiera.

In questo contesto, l'attribuzione ad ARERA delle funzioni di autorità nazionale di regolazione in materia di idrogeno, ai sensi della Direttiva (UE) 2024/1788, rappresenta un passaggio utile per assicurare certezza regolatoria, trasparenza e coerenza nello sviluppo delle future infrastrutture di rete e di stoccaggio a idrogeno, nonché dei relativi assetti di mercato. Tale attribuzione dovrà tuttavia essere inserita in un quadro normativo coordinato, evitando duplicazioni o sovrapposizioni con altri provvedimenti in corso di definizione.

Si segnala, infatti, che una disposizione analoga è prevista anche nell'ambito dello schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei ministri in via preliminare e recante attuazione della direttiva (UE) 2024/1788, relativa a norme comuni per i mercati interni del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno, che modifica la direttiva (UE) 2023/1791 e abroga la direttiva 2009/73/CE.

Pertanto, Confindustria ritiene opportuno assicurare un pieno coordinamento tra l'articolo 2 del disegno di legge in esame e le disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva (UE) 2024/1788, al fine di garantire coerenza sistematica, certezza applicativa e chiarezza nell'attribuzione delle competenze regolatorie ad ARERA.

² Modelli di Business per l'utilizzo dell'H2 e lo sviluppo della Filiera in Italia - <https://www.confindustria.it/documenti/modelli-di-business-per-lutilizzo-dellh2-e-lo-sviluppo-della-filiera-in-italia/>

Articolo 3 - Designazione delle autorità competenti per l'attuazione del Regolamento (UE) 2024/1787 sulla riduzione delle emissioni di metano nel settore dell'energia

Confindustria ritiene necessario che l'attuazione nazionale del Regolamento (UE) 2024/1787 avvenga in modo coerente con l'esigenza di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, la diversificazione delle fonti e la competitività del sistema industriale italiano.

Il gas naturale continuerà a svolgere un ruolo centrale nel sistema energetico nazionale, sia per la generazione elettrica sia per i consumi industriali e civili. In un contesto geopolitico ancora caratterizzato da forte volatilità e tensioni sui mercati internazionali, **l'introduzione di nuovi obblighi lungo le catene di approvvigionamento deve essere gestita con particolare attenzione**, evitando che l'attuazione del Regolamento possa trasformarsi in un fattore di ulteriore rigidità per gli operatori e, indirettamente, in un rischio per i consumatori industriali.

La principale criticità riguarda le forniture provenienti da Paesi terzi e gli impatti sui produttori nazionali. **Gli importatori europei non dispongono, infatti, di leve dirette per imporre ai produttori extra-UE l'adeguamento agli standard richiesti dal Regolamento, né possono controllare integralmente dati, informazioni e comportamenti che dipendono da soggetti stabiliti fuori dall'Unione.** A ciò si aggiunge che il quadro tecnico e applicativo europeo non risulta ancora pienamente completato, con conseguente incertezza nella definizione delle procedure di compliance e delle clausole contrattuali necessarie. Tale incertezza, unitamente all'assenza di un criterio di materialità, incide anche sulle modalità e sulle possibilità di adempimento degli obblighi da parte del settore della produzione domestica.

Tali elementi rischiano di incidere sulla rinegoziazione dei contratti esistenti, sulla sottoscrizione di nuovi contratti di approvvigionamento e sulla competitività e salvaguardia della produzione domestica, restringendo la platea dei fornitori disponibili, riducendo la diversificazione delle fonti e accrescendo il livello dei costi energetici per il sistema produttivo. Per le imprese industriali consumatrici di gas, ciò rappresenta una preoccupazione rilevante, soprattutto in una fase in cui la competitività europea è già esposta a forti differenziali di costo rispetto ai principali competitor internazionali.

Confindustria ritiene, quindi, opportuno che la designazione delle autorità competenti prevista dall'articolo 3 sia accompagnata da un chiaro indirizzo applicativo, volto a garantire un'attuazione proporzionata, graduale e coordinata del Regolamento. In particolare, appare necessario assicurare il coordinamento tra le autorità designate, il MASE e i soggetti istituzionali competenti in materia di sicurezza degli approvvigionamenti e salvaguardia della competitività del settore upstream nazionale, affinché l'esercizio delle funzioni di controllo e monitoraggio tenga conto anche degli **effetti potenziali sulla continuità delle forniture**

(sia da importazione sia da produzione nazionale), nonché sulla stabilità del mercato nazionale dell'Oil & Gas.

In tale quadro, Confindustria ritiene essenziale che l'attuazione nazionale valorizzi gli sforzi già compiuti dalla filiera italiana del gas nella riduzione delle emissioni di metano e, al tempo stesso, eviti approcci meramente formali o automatici, soprattutto nei confronti degli importatori e degli operatori upstream nazionali. L'obiettivo ambientale deve essere perseguito con strumenti efficaci, ma compatibili con le condizioni effettive di operatività degli operatori e con l'interesse strategico del Paese alla sicurezza energetica.

Articolo 4 - Sistema sanzionatorio

Con riferimento all'articolo 4, Confindustria ritiene indispensabile che il **sistema sanzionatorio nazionale sia costruito secondo criteri di proporzionalità, gradualità e certezza del diritto, evitando automatismi applicativi** che possano produrre effetti sproporzionati sugli operatori e, in particolare, sugli importatori e sui produttori domestici di Oil & Gas.

Per quanto riguarda gli importatori, il punto centrale è che possono trovarsi esposti a obblighi e potenziali sanzioni riferiti a informazioni, dati e condizioni di conformità che dipendono da produttori localizzati in Paesi terzi. In assenza di un quadro tecnico europeo pienamente definito e considerata la limitata capacità degli importatori di incidere sulle scelte operative dei fornitori extra-UE, l'applicazione immediata e rigida del sistema sanzionatorio rischierebbe di determinare effetti non coerenti con i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Per quanto riguarda i produttori domestici, l'elemento di criticità è rappresentato dall'assenza di un criterio di materialità, con applicazione indistinta degli obblighi a tutte le tipologie di asset, senza considerare adeguatamente fattori quali la maturità dei giacimenti, la distribuzione territoriale e la vita utile residua delle infrastrutture. In molti casi, infatti, si tratta di asset in fase avanzata del ciclo produttivo del giacimento. L'imposizione di interventi onerosi e non proporzionati su tali impianti rischia di determinare effetti controproducenti, tra cui l'anticipazione della chiusura delle attività produttive.

Considerando che l'articolo 4 del DDL, in coerenza con il Regolamento, prevede che le sanzioni e le misure amministrative siano applicate a condizione che non comportino un pregiudizio alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici, Confindustria ritiene necessario che tale articolo sia integrato prevedendo che, in un successivo provvedimento, siano definiti i criteri e le modalità in presenza dei quali si determini un pregiudizio alla sicurezza delle forniture e quindi una mancata applicazione delle sanzioni e misure amministrative. Tale previsione è essenziale per evitare che l'attuazione del Regolamento

possa compromettere la continuità delle forniture, la diversificazione degli approvvigionamenti e la stabilità del mercato nazionale dell'Oil & Gas.

Si ritiene inoltre necessario **introdurre un regime transitorio, non inferiore a 36 mesi**, che subordini l'effettiva applicazione del sistema sanzionatorio al completamento del quadro normativo secondario europeo e delle relative norme tecniche, prevedendo un periodo adeguato di adattamento da parte degli operatori e dei produttori dei Paesi terzi e nazionali. Tale previsione appare coerente con la progressività già prevista dal Regolamento europeo per l'attuazione degli obblighi in capo agli importatori e risulta essenziale per evitare che l'applicazione delle sanzioni intervenga in una fase in cui gli operatori non dispongono ancora di un quadro tecnico pienamente definito né di strumenti effettivi di controllo lungo le catene internazionali di approvvigionamento.

Occorre, infine, **definire criteri chiari per la quantificazione e l'irrogazione delle sanzioni a regime**, distinguendo tra obblighi direttamente controllabili dagli operatori e obblighi che dipendono da informazioni, dati o comportamenti di soggetti terzi. Nella valutazione e nell'applicazione delle eventuali violazioni da parte dei soggetti obbligati dal Regolamento dovrebbero essere considerati la condotta collaborativa dell'operatore, gli sforzi ragionevolmente compiuti per acquisire le informazioni richieste, l'eventuale impossibilità oggettiva di adempiere per cause non imputabili agli operatori e, per i produttori nazionali, il livello di emissioni potenziali e la vita utile residua degli asset.

In assenza di tali correttivi, il regime sanzionatorio rischierebbe di esporre gli operatori a conseguenze particolarmente onerose per fattori non pienamente controllabili o sostenibili, con possibili ricadute negative sulla sicurezza degli approvvigionamenti, sui costi dell'energia e sulla competitività del sistema industriale nazionale.