Esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione della cd. Direttiva Red III (Atto Governo n. 324)

Memoria per audizione presso le Commissioni riunite VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e X Attività produttive, Commercio e Turismo.

Camera dei Deputati

Roma, Ottobre 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.

Il recepimento della Direttiva Red III ed il ruolo della biomassa nella decarbonizzazione del Settore del cemento

Inquadramento generale

La Direttiva (UE) 2023/2413 (cd. RED III) costituisce un **tassello fondamentale del quadro normativo europeo volto a favorire la diffusione delle energie rinnovabili**, sostenere la decarbonizzazione dei settori produttivi e contribuire al raggiungimento degli obiettivi climatici europei. Il provvedimento mira ad ampliare il ricorso alle fonti rinnovabili nei consumi finali di energia, rafforzando al contempo la competitività dell'industria europea in un contesto globale in rapida evoluzione.

Per il Settore del cemento, oltre all'installazione di impianti per autoproduzione di energia rinnovabile, **l'utilizzo di biomassa residuale rappresenta un elemento strategico sotto il profilo energetico ed in ottica di economia circolare**. La valorizzazione di flussi di rifiuti non riciclabili evita il ricorso a soluzioni meno sostenibili, come lo smaltimento in discarica o l'incenerimento dedicato, e contribuisce in modo significativo alla riduzione delle emissioni climalteranti. Ciò riveste particolare rilevanza per i settori industriali cosiddetti *hard-to-abate*, caratterizzati da processi produttivi ad alta intensità energetica e per i quali le opzioni disponibili per la sostituzione delle fonti fossili restano ad oggi limitate nelle more di un pieno sviluppo della filiera CCUS.

Il ricorso a combustibili da biomassa costituisce inoltre una delle leve individuate dalla strategia di decarbonizzazione del Settore per il raggiungimento della neutralità carbonica. I cementifici utilizzano vari combustibili alternativi prodotti da diverse fonti di rifiuti e residui, che includono il contenuto biogenico come fonte di energia, in sostituzione dei combustibili fossili. Tra gli esempi rientrano il combustibile derivato dai rifiuti (CDR) e il combustibile solido recuperato (SRF) (vale a dire scarti di selezione), pneumatici fuori uso, combustibili derivati da pneumatici (TDF), segatura, ecc. In particolare, questi tipi di rifiuti non provengono direttamente da residui agricoli, di acquacoltura, di pesca e forestali. Questi flussi di rifiuti non possono essere riciclati in altro modo e il loro utilizzo nel forno da cemento rappresenta la migliore soluzione ambientale sia dal punto di vista climatico che da quello della circolarità.

Quando nel forno da cemento vengono utilizzati combustibili alternativi, non avviene alcuna produzione diretta di elettricità, riscaldamento o raffreddamento. All'interno di un forno da cemento, i combustibili alternativi vengono co-processati utilizzando la loro energia termica per ottenere una temperatura molto elevata di 1450°C su base continuativa per 24 ore al giorno. L'alta temperatura è necessaria per la trasformazione mineralogica delle materie prime come calcare, argilla, gesso, ecc., in clinker che è il costituente principale del cemento.

Il decreto legislativo di recepimento attualmente all'esame del Parlamento rappresenta,

pertanto, un passaggio cruciale per assicurare una trasposizione coerente ed efficace della Direttiva nel contesto nazionale, valorizzando gli strumenti già adottati dall'industria per contribuire alla transizione energetica e accelerando l'impatto positivo delle tecnologie esistenti.

Tuttavia, pur condividendo pienamente le finalità della Direttiva, **il testo di recepimento presenta un profilo applicativo che merita attenzione**, al fine di evitare effetti non coerenti con gli obiettivi ambientali e industriali perseguiti.

L'utilizzo di combustibili da biomassa nel Settore del cemento

La questione riguarda in particolare il nuovo articolo 29(10)(g) della Direttiva Red II, come modificato dalla Direttiva Red III e recepito nello schema di decreto dall'articolo 17, comma 1, lett. m), numero 2, capoverso d-quater, che introduce **specifici requisiti di risparmio delle emissioni di gas serra per l'impiego di combustibili da biomassa in impianti con capacità termica superiore a 10 MW destinati alla produzione di energia elettrica**.

In particolare, modificando l'articolo 42 del D.lgs 199/2021, lo schema di decreto prevede che *l'uso di biocarburanti, bioliquidi e combustibili da biomassa assicura una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra pari almeno, per la produzione di energia elettrica, riscaldamento e raffrescamento da combustibili da biomassa, escluso il biometano, usati in impianti con una potenza termica nominale totale, pari o superiore, a 10 MW entrati in funzione prima del 1° gennaio 2021, almeno all'80% dopo che gli impianti siano stati operativi per 15 anni, non prima del 1° gennaio 2026 e non oltre il 31 dicembre 2029*.

Se interpretata in modo letterale, **tale disposizione potrebbe essere estesa anche ai forni da cemento**, sulla sola base della potenza termica installata, equiparandoli a impianti energetici. Tuttavia, tale assimilazione non rispecchia la realtà tecnica del processo. Come anticipato precedentemente, **nei forni da cemento i combustibili derivanti da biomassa residuale non sono utilizzati per generare elettricità o calore da immettere in rete, bensì per fornire l'energia termica necessaria a sostenere, in continuo, la reazione mineralogica che trasforma le materie prime in clinker**, principale componente del cemento. Si tratta quindi di un impiego industriale diretto, non assimilabile alla generazione di energia.

La particolare dinamica termica del forno determina, inoltre, un beneficio ambientale aggiuntivo: le ceneri derivanti dalla combustione sono integralmente incorporate nella matrice del clinker, sostituendo parte delle materie prime e non producendo residui da smaltire. A ciò si somma la provenienza prevalentemente regionale dei combustibili, unita a pre-trattamenti energeticamente trascurabili (principalmente selezione e triturazione), che contribuisce a ridurre ulteriormente l'impronta emissiva complessiva. **Pertanto, il risparmio sulle emissioni di gas serra derivante dall'utilizzo di combustibili da biomassa si tradurrà quasi per definizione in valori superiori alle rispettive soglie previste dalla nuova disposizione.**

In tale contesto, **applicare obblighi concepiti per impianti che producono e immettono energia avrebbe l'effetto di introdurre oneri amministrativi sproporzionati**, **duplicando verifiche già prescritte dalla normativa europea** sui rifiuti e sulle emissioni industriali. Ancora più rilevante sarebbe il **rischio di rallentare la sostituzione dei combustibili fossili con biomassa residuale**, incentivando indirettamente il conferimento in discarica o l'incenerimento dedicato di materiali oggi già opportunamente valorizzati. Si tratta di conseguenze in contrasto con la stessa ratio della Direttiva, che mira a promuovere soluzioni a minore impatto ambientale.

È opportuno ricordare che il co-incenerimento nei forni da cemento è già disciplinato da un apparato normativo completo e puntuale. Le disposizioni della Direttiva quadro sui rifiuti, della Direttiva sulle emissioni industriali e le prescrizioni delle autorizzazioni integrate ambientali definiscono criteri rigorosi in materia di tracciabilità, qualità dei flussi e limiti emissivi. Questo sistema garantisce monitoraggi accurati e valutazioni ambientali costanti, rendendo ulteriori verifiche ridondanti rispetto agli obiettivi perseguiti.

La necessità di un chiarimento nel decreto legislativo

Il recepimento nazionale offre quindi l'opportunità di fornire **certezza interpretativa**, evitando applicazioni improprie della norma e preservando strumenti essenziali per la decarbonizzazione del Settore. Una precisazione nel decreto di recepimento non modificherebbe il contenuto della Direttiva, ma assicurerebbe coerenza con le sue finalità, tenendo conto delle specificità del processo di produzione del cemento e prevenendo dubbi interpretativi a tutela di un pilastro della transizione industriale.

Una tale precisazione risulterebbe inoltre pienamente in linea con gli obiettivi di neutralità climatica europei, con la logica dell'economia circolare e con i principi di proporzionalità e semplificazione amministrativa alla base dell'agenda dell'attuale Commissione europea, evitando effetti distorsivi privi di valore ambientale.

Conclusioni

Alla luce delle considerazioni esposte, Federbeton auspica che, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva Red III, si valuti **l'introduzione di un chiarimento volto a escludere l'applicazione della disciplina richiamata (tra cui gli obblighi relativi al rispetto dei criteri di sostenibilità e di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per i biocombustibili) ai processi di co-incenerimento di combustibili derivati da biomassa residuale nei forni da cemento, non riconducibili alla produzione di energia elettrica**.

Un intervento di questo tipo garantirebbe certezza giuridica, eviterebbe oneri sproporzionati e consentirebbe di proseguire un percorso di decarbonizzazione e valorizzazione circolare già in atto, in piena coerenza con le finalità della Direttiva.