

A dark blue vertical bar on the left side of the page. A blue arrow points to the right from the bar, containing the date.

11 gennaio 2023

La produzione di biometano: criticità delle semplificazioni amministrative e limiti di sostenibilità degli incentivi finanziari

Eugenio Fidelbo

Several thin, curved lines in shades of blue and grey extending from the bottom left towards the center of the page.

Contributo pubblicato nel blog *ridiam.it*

“La produzione di biometano:

*criticità delle semplificazioni amministrative e limiti di sostenibilità degli incentivi
finanziari”*

Eugenio Fidelbo

1. Le semplificazioni amministrative per la produzione di biometano

In quanto annoverata tra le fonti di produzione di energia rinnovabile, la biomassa e i combustibili prodotti a partire da essa, come il biometano, sono oggetto di robusti meccanismi incentivanti. Questi ultimi si concretizzano sia in forma di semplificazioni dei procedimenti amministrativi di autorizzazione degli impianti di produzione di energia da biomassa, sia come incentivi di carattere finanziario riconosciuti ai produttori.

Per quanto riguarda le semplificazioni, esse appaiono del tutto omogenee a quelle previste in via generale per le attività di produzione di energia da fonti rinnovabili. Il procedimento di autorizzazione unica (AU) previsto dall'art. 12 d.lgs. n. 387/2003 si applica in via residual-generale; i procedimenti ancor più semplificati, basati, secondo varie formule e modalità, sulla presentazione di una dichiarazione asseverata abilitante, trovano applicazione al ricorrere delle condizioni tassative di legge.

In ragione delle peculiarità sottese alla produzione del biometano e della decisa volontà di favorirne l'attività, la legge (art. 8 *bis*, d.lgs. n. 28/2011) ha previsto delle regole specifiche di settore per l'individuazione dell'ambito di applicazione dei diversi procedimenti abilitativi. In base a tale disposizione, la procedura abilitativa semplificata (PAS), prevista dall'art. 6 d.lgs. n. 28/2011, si applica ai nuovi impianti con capacità produttiva non superiore a 500 standard metri cubi/ora; per gli interventi di parziale o completa riconversione alla produzione di biometano di impianti di produzione di energia elettrica alimentati a biogas, gas di discarica o gas residuati dai processi di depurazione, suscettibili di essere qualificati come modifiche non sostanziali, è invece sufficiente una comunicazione all'autorità competente, che aggiorna l'autorizzazione rilasciata entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione. In tutti gli altri casi, infine, è esperita l'autorizzazione unica.

Si tratta di decisi meccanismi di semplificazione amministrativa che concorrono a definire un bilanciamento tra contrapposti interessi sensibilmente spostato a favore della produzione di energia rinnovabile, ormai pacificamente riconosciuto dalla stessa giurisprudenza. Nondimeno, il successo delle

previsioni di semplificazione amministrativa non dipende tanto (o solo) dal tasso di recessività degli interessi oppositivi, ma è soprattutto assicurato dal loro coordinamento con le altre disposizioni, settoriali o generali, suscettibili di trovare applicazione nelle fattispecie in esame.

Rileva, a tal proposito, l'ossimorico fenomeno della proliferazione delle autorizzazioni uniche che spesso rende arduo stabilire quale di esse debba essere applicata nel caso di specie. Si pensi alle incertezze derivanti dall'introduzione del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), ai sensi dell'art. 27 *bis* TUA, per i progetti da sottoporre a valutazione di impatto ambientale in sede regionale, a loro volta soggetti ad una autorizzazione unica (in proposito, v. Cons. Stato, sez. IV, 2 settembre 2021, n. 6195).

2. La sostenibilità degli incentivi finanziari

Come anticipato, la produzione biometano gode di rilevanti incentivi finanziari. Ai sensi dell'art. 11 d.lgs. n. 199/2021, il biometano prodotto ovvero immesso nella rete del gas naturale è incentivato mediante l'erogazione di una specifica tariffa, definita con appositi decreti ministeriali, idonea ad assicurare al produttore di biometano lo stesso livello di incentivazione per l'utilizzo nel settore dei trasporti e negli altri usi.

Gli incentivi riconosciuti variano a seconda della qualità del biocarburante immesso in consumo, che a sua volta dipende dalle materie prime utilizzate per produrlo. A tal fine, è possibile distinguere, in ordine decrescente di remuneratività per il produttore, tre categorie di materie prime e relativi biocarburanti: *a)* materie prime avanzate *double counting*; *b)* materie prime *double counting* (non avanzate); *c)* materie prime *single counting*. In particolare, le materie prime maggiormente incentivate (*double counting* avanzate e *double counting* non avanzate) sono rifiuti e residui (sottoprodotti) di biomassa, in particolare quelli aventi minore idoneità ad essere utilizzati per finalità agroalimentari. Figurano, dunque, la frazione organica della raccolta differenziata (FORSU), ma anche la frazione di biomassa della raccolta non differenziata di rifiuti urbani, nonché rifiuti e sottoprodotti delle attività agricole e i fanghi di depurazione.

Tale selezione delle materie maggiormente incentivabili è conseguenza dell'applicazione dei criteri che la legge individua ai fini della definizione dei regimi di sostegno alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Posto che in generale i regimi di sostegno, che configurano aiuti di stato, non devono produrre inutili distorsioni sui mercati - in particolare, per la biomassa, i mercati delle materie prime - e devono essere concessi secondo

modalità aperte, trasparenti, competitive, non discriminatorie ed efficaci sotto il profilo dei costi, la legge individua specifici criteri di sostenibilità, criteri di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e criteri di efficienza energetica la cui sussistenza costituisce condizione di accessibilità ai meccanismi incentivanti.

I criteri di sostenibilità prevedono la predisposizione, da parte dei produttori «di biocarburanti, bioliquidi e combustibili da biomassa prodotti a partire da rifiuti e residui provenienti da terreni agricoli», di piani di monitoraggio o di gestione dell'impatto sulla qualità del suolo e sul carbonio nel suolo, redatti in base ad apposite linee guida ministeriali (art. 42, comma 6, d.lgs. n. 199/2021); è inoltre previsto che i biocarburanti, i bioliquidi e i combustibili da biomassa provenienti dall'agricoltura non devono essere prodotti a partire da materie prime ottenute su terreni che presentano un elevato valore in termini di biodiversità (art. 42, comma 7), che presentano elevate scorte di carbonio (art. 42, comma 8) o che erano torbiere nel gennaio 2008 (art. 42, comma 9). Infine, sono individuati una serie di criteri di sostenibilità specifici per i biocarburanti, i bioliquidi e i combustibili da biomassa ottenuti da biomassa forestale (art. 42, commi 10 e 11).

Le norme individuano inoltre alcuni biocarburanti, bioliquidi e combustibili da biomassa suscettibili di accedere ai meccanismi incentivanti anche a prescindere dalla verifica della sussistenza dei criteri di sostenibilità. Si tratta, in particolare, dei biocarburanti, bioliquidi e combustibili da biomassa prodotti a partire da «rifiuti e residui» non provenienti dall'agricoltura, dall'acquacoltura, dalla pesca e dalla silvicoltura (art. 42, comma 4).

3. *Il cascading-use principle*

I criteri di selezione dei biocarburanti ammessi a godere degli incentivi evidenziano l'esistenza di precisi limiti alla produzione di biometano. Sono privilegiate le materie prime qualificate come rifiuti e, comunque, le materie prime meno suscettibili di essere utilizzate ad altri fini produttivi, soprattutto se tali fini produttivi sono di carattere agroalimentare.

Tale tendenza è espressione di un principio emergente, il *cascading-use principle* o uso a cascata della biomassa, che ancora fatica a trovare piena e matura espressione nell'ambito della normativa in materia di rinnovabili.

Si tratta di un canone giuridico teso a privilegiare i cd. usi di maggior valore in termini biologici, ossia quelli che consentono di continuare ad utilizzare, in cicli di produzione e consumo diversificati ma tra loro collegati, i componenti biologici di prodotti e materie prime, relegando l'uso a fini

energetici – ossia la destinazione della biomassa a combustibilità o combustione – ad opzione ultima, solo quando le altre opzioni non siano più tecnicamente praticabili. Di conseguenza, il principio dell'uso a cascata della biomassa assegna priorità ai cicli produttivi che consentano l'uso materiale della biomassa e ne posterga invece l'uso energetico poiché la combustione della biomassa implica la perdita della materia prima (con conseguente rilascio irreversibile in atmosfera del carbonio immagazzinato nella biomassa, e con tutti gli effetti climalteranti che da ciò inesorabilmente derivano).

Peraltro, il *cascading-use* non si limita a garantire un equilibrio di tipo ecologico nell'uso delle risorse naturali. Esso infatti presenta rilevanti potenzialità applicative anche con riguardo agli equilibri di mercato che gli incentivi, nella misura in cui si configurano come aiuti di stato, devono tendere a preservare evitando per quanto possibile effetti distorsivi.

Tale virtuosa attitudine compositiva degli interessi ambientali e concorrenziali sottesa al principio dell'uso a cascata della biomassa si apprezza con sempre maggiore evidenza dall'attività di segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM).

Già nel 1997 e, successivamente, nel 2012, l'AGCM ammoniva dai rischi di distorsione dei mercati secondari derivanti da alcuni meccanismi incentivanti la produzione energetica da biomasse legnose e di grassi animali. Ancorché senza menzionare esplicitamente il *cascading-use principle*, le valutazioni espresse dall'Autorità erano informate non solo a considerazioni di matrice schiettamente concorrenziale, ma anche ad esigenze (e norme) ambientali (cfr. AGCM, AS 102 del 23 ottobre 1997, *Riutilizzo delle biomasse per la produzione di energia*; AGCM, AS del 26 aprile 2012, *Applicazione di incentivi all'immissione di biocarburanti realizzati dal grasso animale*).

Pochi anni dopo, il *cascading-use principle* è definitivamente entrato nella "cassetta degli attrezzi" dell'Autorità. Nel segnalare gli effetti distorsivi dell'inclusione della sansa di oliva tra le materie destinarie di incentivi economici per la produzione di energia rinnovabile e biocarburanti, l'AGCM ha infatti espressamente sottolineato la coerenza delle proprie valutazioni con il «principio dell'utilizzo a cascata delle biomasse indicato dalla Commissione Europea nella Comunicazione COM (2014)14 final, in base alla quale è opportuno indirizzare tali prodotti verso l'impiego energetico solo qualora non vi siano sbocchi di mercato alternativi» (AGCM, AS 1176 del 4 marzo 2015, *Incentivi all'impiego di biomasse residuali per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile e di biocarburanti*, in *Bollettino*, 9 marzo 2015, n. 7, pp. 100 ss.). Vale la pena di osservare, con nota a margine, che le criticità rilevate ormai quasi un decennio fa dall'AGCM con riguardo alla sansa, non sono ancora state superate,

causando rilevanti squilibri ambientali e nei mercati secondari che utilizzano tale risorsa a fini alimentari.

Questi esempi applicativi del *cascading-use*, che si aggiungono ai numerosi atti di indirizzo e di *soft-law* che vi fanno riferimento, dimostrano le potenzialità del principio, in grado di concretizzare il difficile bilanciamento tra esigenze ambientali, sociali ed economiche sotteso alla formula (talvolta ambigua) dello sviluppo sostenibile.