

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

Master universitario annuale di II livello

“Diritto dell’ambiente e gestione del territorio”

Avv. Salvatore Nanè

Dalla biomassa al biometano, aspetti amministrativistici:
autorizzazioni, qualifiche e verifiche.
Il caso della “Biometano ibleo” S.r.l.



DIRETTORE DEL MASTER:
Chiar.ma Prof.ssa Marisa Meli

ANNO ACCADEMICO 2020/2021

INDICE

Premessa.....	3
1. Biomassa: definizione generale.....	4
1.1 Le biomasse agricole.....	4
1.2 Processi di conversione in energia dalle biomasse.....	4
2. La digestione anaerobica.....	6
3. Difficoltà riscontrate.....	6
4. Tecnologie di combustione della biomassa.....	7
5. Dal biogas al biometano: il processo di <i>upgrading</i>	7
6. Biometano: definizione.....	8
6.1 Incentivazione del biometano.....	8
7. ASPETTI AMMINISTRATIVISTICI.....	11
7.1 Autorizzazioni.....	11
7.2 Autorizzazione Unica (Au).....	13
7.3 Linee guida per l'autorizzazione.....	15
7.4 Qualifiche.....	19
7.5 Verifiche.....	21
8. Il caso trattato: impianto a biogas per la produzione di biometano della “Biometano ibleo” S.r.l.....	23
8.1 Iter del processo amministrativo.....	25
8.2 Profili giuridici inerenti.....	26
8.3 L'intervento dell'Associazione “Rifiuti zero Sicilia”.....	28
8.4 La costituzione in giudizio del Comune di Modica contro il Consorzio ed il Comune di Pozzallo.....	29
8.5 La replica alla memoria difensiva del Comune di Modica da parte del Consorzio “Bellamagna-Zimmardo”.....	30
8.6 Le ulteriori difese del Comune di Pozzallo.....	32
8.7 Il ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia.....	33
Conclusioni.....	37
Bibliografia.....	39

Premessa

Il presente scritto, dalle sue prime pagine, potrà apparire eccessivamente tecnico, in quanto affronta concetti e procedure molto più vicine alle discipline scientifiche (ingegneria, chimica, economia, ecc.) che al mondo giuridico. Si tratta, tuttavia, di un punto di partenza imprescindibile per una completa cognizione dell'intero lavoro.

Se si avrà la bontà di superare i paragrafi iniziali, ci si renderà presto conto di come particolare attenzione sia stata prestata affinché ciò sia e rimanga un "punto di partenza". Su tali aspetti, infatti, l'esposizione è stata volutamente limitata ai principali concetti ed alle caratteristiche più generali dei punti trattati prima di affrontare l'argomento principe del lavoro, questo sì prettamente giuridico.

Necessaria al suddetto fine è la comprensione del concetto di biomassa e, in particolare, di biomassa agricola.

Si partirà, pertanto, chiarendo cosa si intende con tale termine ed in base a quali criteri si distinguono i processi di conversione in energia dalle biomasse.

Si analizzeranno, poi, molto brevemente, i tipi di impianti e le tecnologie di combustione della biomassa.

Tra le fonti di energia rinnovabile che si ottengono dai processi di conversione in energia dalle biomasse, ci si focalizzerà principalmente sul biometano, in quanto il caso specifico a cui si è lavorato presso lo studio legale ospitante, nell'ambito del tirocinio conclusivo del master, riguarda proprio un impianto di produzione di biometano.

Se ne analizzeranno, pertanto, le principali caratteristiche, senza trascurare un necessario riferimento alla normativa che ha previsto le modalità di incentivazione del biometano immesso nella rete del gas naturale.

Particolare attenzione verrà prestata, naturalmente, al tema principale del presente lavoro, vale a dire gli aspetti amministrativistici relativi all'autorizzazione degli impianti di produzione di biometano, soffermandosi, altresì, sulla loro qualifica, nonché sul penetrante potere di verifica che, su questa fonte di energia, esercita il Gestore dei servizi energetici.

Infine, ci si soffermerà, anche qui diffusamente, sulla fattispecie a cui ho prestato la mia collaborazione professionale presso lo studio legale che ha ospitato lo stage.

1. Biomassa: definizione generale

Per biomassa si intende tutta la componente dei rifiuti con matrice organica, eccetto plastiche di origine petrolchimica e materiali fossili.

Le biomasse si possono classificare nelle seguenti tipologie:

- prodotti derivanti dalle coltivazioni agricole e dalla forestazione (biomasse agricole);
- residui delle lavorazioni agricole e dell'industria alimentare (sottoprodotti agricoli);
- prodotti derivanti dall'attività biologica animale (c.d. reflui zootecnici);
- frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU);
- scarti industriali (costituiti da tutti gli elementi di matrice organica generati come scarto dai cicli produttivi delle industrie: es. prodotti caseari scaduti, prodotti di scarto delle distillerie, ecc.);
- fanghi di depurazione (derivanti dal processo di depurazione delle acque reflue urbane e/o industriali);
- sottoprodotti di origine animale (materiale di scarto derivante dal settore della macellazione delle carni).

1.1 Le biomasse agricole

Sono costituite dalla frazione biodegradabile dei prodotti, sottoprodotti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura. Possono derivare sia da colture specificamente dedicate a fini energetici, sia da scarti colturali poco idonei all'alimentazione animale.

Le biomasse agricole appartengono alle matrici organiche sottoponibili al processo di digestione anaerobica. La maggior parte degli impianti agricoli realizzati in Italia utilizzano insilati di colture energetiche (mais, segale, ecc.) e reflui zootecnici. Oltre alle colture energetiche dedicate, le biomasse vegetali comprendono anche prodotti agricoli di minor pregio come insilati grandinati o eccessivamente bagnati che, ovviamente, presentano una resa energetica inferiore.

L'utilizzo di biomassa vegetale permette di ricavare diversi prodotti che possono essere utilizzati per produrre energia attraverso: trattamenti meccanici o termici; processi di combustione, di massificazione, di pirolisi, di fermentazione o di pellettizzazione.

1.2 Processi di conversione in energia dalle biomasse

Si distinguono due grandi tipologie di processi di conversione: i processi termochimici ed i processi biochimici.

I primi, per attivare le reazioni chimiche necessarie a trasformare la materia in energia, utilizzano il calore.

I processi biochimici, invece del calore, utilizzano microrganismi (per es. enzimi e funghi).

All'interno della macro-categoria dei processi termochimici di conversione energetica si distinguono:

- la combustione diretta, cioè l'ossidazione ad alta velocità di un combustibile con un comburente (ossigeno o aria), che produce un forte sviluppo di energia termica. Si tratta, cioè, di un processo termodinamico che converte l'energia chimica del combustibile in calore.

Ovviamente, dal processo non si ottiene sempre la stessa temperatura, in quanto il valore di quest'ultima dipende dal tipo di comburente usato, dal potere calorifico del combustibile e dal rapporto tra queste due componenti.

- la co-combustione (*cofiring*), vale a dire la miscelazione del carbone con la biomassa, in modo da ottenere il vantaggio dell'abbattimento delle emissioni di anidride carbonica e solforosa;
- la pirolisi, cioè l'apporto di calore dall'esterno alla biomassa, in condizioni di forte carenza di ossigeno. Ciò che si produce a seguito di questo processo termochimico può essere utilizzato per alimentare turbine a gas e motori diesel per la produzione di energia elettrica;
- la massificazione: processo che permette di produrre un gas combustibile (utilizzabile direttamente in processi industriali o trasformabile a sua volta in altri prodotti come gli idrocarburi liquidi), attraverso l'ossidazione incompleta di una sostanza in ambiente ad elevata temperatura.

Passando alla macro-categoria dei processi biochimici di produzione energetica, si distinguono al suo interno:

- la digestione anaerobica, consistente nel processo di degradazione del materiale organico (attraverso l'azione di microrganismi) che avviene in carenza di ossigeno per la produzione di biogas;
- la digestione aerobica che, a differenza della prima, avviene in presenza di ossigeno. Anche in questo caso il processo di trasformazione biochimica avviene grazie all'azione di microrganismi, ottenendo, come risultato, anidride carbonica, acqua e calore;
- la fermentazione alcolica - biocombustibili: si tratta di un processo attraverso il quale, tramite sempre l'azione di microrganismi, si produce alcol (etanolo) grazie alla trasformazione biochimica dell'amido/glucosio contenuto nella biomassa di origine vegetale. L'alcol prodotto può essere utilizzato come carburante;
- la transesterificazione – estrazione di oli: si tratta di un processo che parte dalla spremitura di semi di colza, soia o girasole per ricavare olii che poi, grazie al processo di trasformazione biochimica dei loro componenti alcolici, danno luogo a biodiesel.

È opportuno trattare in maniera più estesa il processo di digestione anaerobica, in quanto il caso specifico a cui si è lavorato durante il tirocinio conclusivo del Master (e su cui, come anticipato, ci soffermerà alla fine della presente trattazione) riguarda proprio il progetto per la realizzazione di un impianto di produzione di biometano configurato da un sistema

di digestione anaerobica per la produzione di biogas alimentato da matrici agricole e zootecniche.

2. La digestione anaerobica

È un processo biochimico che, in completa assenza di ossigeno, consente di trasformare sostanze organiche complesse in una miscela di gas, denominata biogas, composta principalmente da anidride carbonica e metano.

A consentire la trasformazione della sostanza volatile organica in biogas è l'azione di microrganismi.

La digestione anaerobica viene realizzata e controllata in volumi di processo chiamati digestori ed avviene a temperature che vanno dai 10 ai 65°C: al di sotto della prima temperatura, infatti, i batteri hanno un'azione troppo debole per completare il processo di digestione, mentre al di sopra dei 65°C la fauna batterica muore.

A seconda dei volumi di stoccaggio, delle condizioni di processo, della matrice organica e dei tempi di ritenzione, il processo di digestione anaerobica consente di trasformare in biogas una percentuale di componente organica variabile tra il 30 e l'80%.

Il processo di digestione anaerobica dà luogo a due prodotti principali: il biogas e il digestato. Il primo viene utilizzato per fini energetici e rappresenta, quindi, per ogni impianto il contributo da massimizzare.

Il digestato, invece, è costituito dalla materia organica digerita durante la procedura di digestione anaerobica e può avere (prestando attenzione al quantitativo di azoto che si genera al suo interno a seguito del processo e, dunque, alla normativa vigente in materia ambientale e di sicurezza) un utilizzo agronomico.

Tra i vari processi di utilizzazione energetica, la combustione è sicuramente la più antica. È opportuno, pertanto, fare qualche cenno anche a tale processo termochimico, partendo dai tipi di impianto che sfruttano la combustione di biomassa a scopi energetici ed analizzando brevemente le diverse tecnologie.

Sono sostanzialmente due le tipologie di impianti deputati a tale scopo:

- impianti per la produzione di energia termica a partire da combustibile solido;
- impianti per la produzione di energia elettrica a partire da combustibile solido o liquido.

I primi sono certamente quelli che presentano le migliori prestazioni generali, sia da un punto di vista tecnico che economico, nonché in termini di potenziale risparmio energetico.

3. Difficoltà riscontrate

Le maggiori difficoltà nel funzionamento degli impianti che sfruttano la combustione di biomassa al fine di produrre energia derivano, anzitutto, dal reperimento, a costi contenuti,

e quindi accettabili ed economicamente sostenibili, della biomassa, dall'atavica scarsa stabilità del quadro normativo, dalla frequente bassa accettabilità da parte delle comunità all'interno della quale gli impianti sorgono e dai problemi tecnologici che sempre, in tutte le applicazioni pratiche, interessano qualsiasi soluzione impiantistica.

4. Tecnologie di combustione della biomassa

È possibile distinguere quattro diverse tecnologie di combustione della biomassa:

- combustione a griglia (fissa o mobile) → mentre i sistemi a griglia fissa sono utilizzati per impianti di piccola taglia, quelli a griglia mobile sono impiegati per impianti più grandi e vengono, quindi, utilizzati in contesto industriale (anche per la maggiore facilità di movimentazione, rimescolamento del combustibile e rimozione delle ceneri);
- combustione a letto fluido → la combustione del materiale avviene qui in apposite camere in cui il combustibile viene mantenuto in sospensione attraverso un flusso d'aria continuo dal basso verso l'alto. Si tratta di un sistema dimostratosi particolarmente efficace per ottenere la combustione totale di biomasse derivanti dai rifiuti. Infatti, attraverso tal procedimento, prodotti disomogenei (per forma e/o per tipologia) rimangono all'interno del letto fluido fino alla loro completa combustione;
- combustione a tamburo rotante → si utilizza quando il combustibile contiene elevati carichi inquinanti;
- combustione a doppio stadio → il procedimento è qui diviso in due unità: nella prima avviene la gassificazione e la pirolisi, nella seconda avviene successivamente la completa combustione dei prodotti gassificati.

5. Dal biogas al biometano: il processo di *upgrading*

Il processo di *upgrading* è quella tecnologia che consente di trasformare il biogas in combustibile assimilabile al gas naturale (biometano), utilizzabile per autotrazione o da immettere direttamente nella rete gas.

Esso rimuove i componenti indesiderati ed eventuali altre impurità dal biogas per ottenere un relativo arricchimento in metano ($\geq 95\%$) e rendere il biometano del tutto assimilabile al gas naturale.

Per consentire un uso efficiente del biometano, il biogas da cui proviene deve, pertanto, subire un idoneo processo di *upgrading*, attraverso il quale, più specificamente, la componente di anidride carbonica ed altre impurità presenti vengono separate dal metano.

6. Biometano: definizione

Nella normativa italiana, il termine biometano è stato introdotto dal Decreto legislativo n. 28 del 3 marzo 2011, che recepisce la Direttiva 2009/28/CE sulla promozione di energia prodotta da fonti rinnovabili. Si tratta di una disciplina finalizzata al raggiungimento di specifici obiettivi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra e di incremento dell'uso della c.d. energia verde.

All'art. 2, comma 1, lett. o), del suddetto Decreto legislativo, il biometano viene definito come quel "gas ottenuto a partire da fonti rinnovabili avente caratteristiche e condizioni di utilizzo corrispondenti a quelle del gas metano e idoneo alla immissione nella rete del gas naturale". Il biometano, alla luce di tale definizione, può quindi essere distribuito ed impiegato esattamente come il metano di origine fossile ed essere ritenuto una fonte di energia rinnovabile.

Come precisato più chiaramente dal Gestore Servizi Energetici, il biometano è il metano di origine biologica ottenuto dalla purificazione del biogas. Si tratta di un vero e proprio combustibile che, a seguito di opportuni trattamenti chimico-fisici (purificazione o *upgrading*), anche svolti in luogo diverso da quello di produzione, è idoneo alla successiva fase di compressione per essere immesso nella rete del gas naturale.

In tale definizione si comprende anche il combustibile prodotto tramite processi di conversione in metano dell'idrogeno ottenuto da fonti rinnovabili e della CO₂ presente nel biogas destinato alla produzione di biometano o prodotta da processi biologici e fermentativi. Il biometano viene definito come avanzato se ottenuto a partire dalle materie elencate nella parte A dell'allegato 3 del D.M. 10 ottobre 2014 e s.m.i.¹.

6.1 Incentivazione del biometano

L'Italia promuove l'uso del biometano e degli altri biocarburanti nei trasporti, incentivando i produttori grazie al rilascio dei c.d. CIC (Certificati di immissione in consumo), valorizzati dal Gestore Servizi Energetici per 10 anni.

Per capire come funziona questo tipo di incentivazione occorre fare un cenno all'obbligo di immissione in consumo di biocarburanti che è stato introdotto in Italia, per i fornitori di benzina e gasolio, nel 2006. Si tratta dell'obbligo di immettere in consumo una quota minima di biocarburanti sostenibili previsto per tutti i fornitori per i quali si verificano i presupposti per il pagamento dell'accisa su benzina e gasolio per i trasporti.

Nel momento in cui i soggetti obbligati immettono i biocarburanti sostenibili nel sistema di distribuzione nazionale ottengono dal GSE i Certificati di immissione in consumo.

Per rientrare nei parametri imposti dalla legge, i soggetti obbligati possono anche acquistare i CIC da tutti quei soggetti che ne abbiano disponibilità. A tale scopo, il GSE

¹ Tale Decreto ha recentemente subito delle modifiche ad opera del D.M. 30 dicembre 2020, al preciso fine di adeguare le percentuali minime di obbligo di immissione in consumo relativamente ai biocarburanti e ai biocarburanti avanzati. L'Allegato 3, cui si fa cenno, non è stato comunque interessato dalla modifica.

mette a disposizione la piattaforma BIOCAR, tramite la quale gli operatori possono registrare gli scambi dei certificati.

Tale sistema di incentivazione, come anticipato, è previsto anche per i produttori di biometano.

Il GSE, inoltre, prevede il ritiro del biometano al prezzo medio di mercato e specifiche maggiorazioni per la realizzazione di impianti di liquefazione e di distribuzione.

Possono accedere agli incentivi sia impianti nuovi, che impianti esistenti opportunamente riconvertiti.

Le prime disposizioni generali per lo sviluppo della produzione di biometano appaiono nel D. Lgs. 28/2011. Tuttavia, quest'ultimo decreto non indica espressamente le forme di utilizzo e le modalità specifiche di incentivazione, le quali vengono rimandate ad appositi decreti successivi.

È solo con il Decreto ministeriale 5 dicembre 2013 che vengono definite le modalità di incentivazione del biometano.

Le norme contenute in tale decreto prevedono diverse possibilità di incentivo della produzione di biometano che dipendono dalla sua destinazione d'uso. In particolare, distinguono tra: biometano con destinazione specifica nei trasporti, biometano senza una specifica destinazione d'uso e biometano utilizzato in impianti di Cogenerazione ad alto rendimento (CAR).

Relativamente agli incentivi per il biometano utilizzato come carburante da autotrazione, il Ministero ha previsto, per un periodo di venti anni dalla data di entrata in esercizio dell'impianto, il rilascio di Certificati di immissione in consumo al soggetto che immette biocarburante in consumo (art. 4 D.M. 5 dicembre 2013).

Per i biocarburanti ottenuti da sottoprodotti o da rifiuti e da altri materiali residuali viene riconosciuto un valore doppio nel numero dei CIC (c.d. *double counting*).

Tale modalità di incentivazione, tuttavia, non ha prodotto i risultati sperati in termini di sviluppo del settore, anche per la poca chiarezza degli aspetti legati all'operatività del sistema (modalità di connessione alla rete del gas naturale, misura del biometano prodotto/immeso, ecc.). Durante gli anni di vigenza del decreto in oggetto, infatti, sono stati realizzati in Italia solo alcuni impianti che producono biometano, di cui la maggior parte, tra l'altro, solo di tipo dimostrativo.

Al fine di superare le difficoltà all'incentivazione messa in atto dal Decreto del 2013, è stato emanato il Dm 2 marzo 2018 con il quale, in particolare, “si è ritenuto opportuno promuovere l'utilizzo del biometano privilegiando in ogni caso il biometano avanzato e la sua produzione a partire da rifiuti e sottoprodotti e colture di integrazione, sia per coerenza con la disciplina vigente in materia di incentivazione della produzione di energia elettrica e dei biocarburanti, sia per favorire l'integrazione delle attività agricole tradizionali con la produzione di energia da biomasse”.

La differenza che si manifesta con immediata evidenza tra i due provvedimenti è che il primo si pone l'obiettivo di incentivare l'impiego del biometano in tutti i settori, il Decreto

del 2018, invece, si concentra esclusivamente sul biometano avanzato e sui biocarburanti avanzati diversi dal biometano da utilizzare nel settore dei trasporti.

Sul punto occorre precisare che per biometano avanzato si intende quello ottenuto a partire dalle materie elencate nella parte A dell'Allegato 3 al Decreto ministeriale 10 ottobre 2014. Solo alcuni dei sottoprodotti a partire dai quali si origina il biometano possono anche produrre biometano avanzato.

Le disposizioni del nuovo Decreto si applicano non solo ai nuovi impianti, ma anche a quelli già esistenti, che possono essere potenziati o riconvertiti. Anzi, in merito a quest'ultimo punto, vengono, a tal fine, previste particolari condizioni di sostegno.

L'art. 1 prevede una serie di definizioni e disposizioni concernenti le misure necessarie per beneficiare degli incentivi.

Particolarmente interessante risulta la previsione circa la possibilità di produrre il biogas in un luogo diverso da quello in cui verrà trattato per diventare biometano. Ciò permette di realizzare impianti a biogas diffusi (anche non particolarmente grandi), con un unico centro di *upgrading*, che consenta, grazie al maggior volume di produzione, una riduzione dei costi ed un aumento dell'efficienza.

L'art. 1, al comma 5, lett. c), individua quali sottoprodotti che possono essere utilizzati per la produzione di biometano incentivabile quelli indicati nella parte A dell'Allegato 1 al decreto, il quale, a sua volta, rimanda alle matrici elencate nella tabella 1A del DM 23 giugno 2016.

Le specifiche modalità di incentivazione sono poi contenute all'interno degli articoli 5 e 6 del Decreto, distinguendo il biometano dal biometano avanzato per il quale ultimo spettano diverse (e più rilevanti) agevolazioni.

In linea generale, può dirsi che le facilitazioni previste si basano sui già menzionati CIC con differenze che, però, riguardano il numero, il valore e le modalità di scambio. Differenze che, come anticipato, premiano gli impianti che riescono a produrre biometano avanzato.

All'art. 6, infatti, viene previsto il ritiro garantito dei CIC e della produzione di biometano in qualità di biocarburante avanzato.

In base a questa disposizione, il Gestore Servizi Energetici si fa carico di ritirare i CIC maturati tramite la produzione di biometano avanzato ad un prezzo fisso di 375,00 euro per ogni certificato. Si tratta di un prezzo sicuramente attrattivo rispetto a quello derivante dagli scambi sul mercato. Inoltre, si prevede che il biometano prodotto sarà ritirato dal GSE al prezzo medio mensile di mercato, con una riduzione del 5%.

La scelta del ritiro dedicato dei CIC e del biometano è discrezionale da parte del produttore, il quale può anche optare per una sola delle possibilità.

Il GSE ha pubblicato le c.d. Procedure applicative del Decreto interministeriale 2 marzo 2018 il 18 giugno 2018. Si tratta di uno strumento atto a fornire chiarimenti, precisazioni ed esempi sull'individuazione delle materie prime utilizzabili negli impianti di produzione di biometano avanzato ai fini dell'accesso ai meccanismi di incentivazione.

Tali procedure applicative sono state revisionate già due volte (l'ultimo aggiornamento, recentissimo, è del marzo 2021). Per quanto concerne il tema che si sta trattando, sono state effettuate delle modifiche al processo interno di riconoscimento degli incentivi che consentiranno di corrisponderli in tempi più rapidi rispetto al precedente processo.

Con riferimento, nello specifico, al biometano, occorre segnalare che, ai fini dell'ottenimento dell'incentivo è stata prevista la necessità che il GSE disponga di tutti i contratti di fornitura stipulati tra il Produttore, gli eventuali intermediari ed i distributori di gas naturale. Ciò affinché la catena di consegna del biometano fino al consumo sia completa.

In conclusione di questo breve excursus sul regime giuridico di incentivazione, può dirsi che la produzione di biometano avanzato, fornendo un valore del CIC più elevato, certezze di ricavi, nonché l'opzione del *double counting* per le matrici avanzate, è sicuramente l'opzione che produce maggiori risultati economici. Ciò è in linea con quanto si prefiggeva il legislatore del 2018 con le modifiche all'incentivazione del biometano introdotte con il decreto del 2 marzo e con la revisione delle procedure applicative dello stesso, introdotte nel marzo di quest'anno. Le aspettative possono, pertanto, considerarsi soddisfatte in quanto gli operatori del settore ed i potenziali investitori si stanno attualmente indirizzando proprio sulla produzione di biometano avanzato.

7. ASPETTI AMMINISTRATIVISTICI

7.1 Autorizzazioni

Le attività di produzione di energia, rivestendo un ruolo strategico per un Paese, richiedono un'attenzione particolare per gli aspetti autorizzatori.

È con la Direttiva 1996/92/Ce che si va affermando, a livello comunitario, la progressiva liberalizzazione del mercato dell'energia, attraverso il superamento del regime di monopolio pubblico sulla produzione, distribuzione e vendita.

In attuazione di tale direttiva, e recependone i principi di liberalizzazione e apertura del mercato di cui è informata, viene emanato il Decreto legislativo 79/1999 il quale, all'articolo 1, dispone che le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica sono libere, nel rispetto dei soli obblighi di servizio pubblico; le attività di trasmissione, dispacciamento e distribuzione sono invece svolte in regime di concessione, sotto la vigilanza dell'Autorità di settore (artt. 3 e ss.).

In relazione all'attività di produzione di energia elettrica, il legislatore italiano ha optato per il modello autorizzatorio puro, impostazione confermata poi dalla legge 239/2004.

Nell'ambito di questa generale liberalizzazione dell'attività di produzione di energia elettrica, si inserisce anche la liberalizzazione, ancora più decisa (a scopo incentivante), della produzione di energia mediante fonti rinnovabili. Si introduce, infatti, relativamente alla realizzazione e gestione degli impianti, un regime autorizzatorio particolarmente snello. Come vedremo nel prosieguo di questa trattazione, la semplificazione è

rappresentata da un'autorizzazione unica. Trattasi, come riconosciuto da diversi economisti, di una modalità di incentivazione indiretta data al settore delle rinnovabili: risparmiare tempo ed energie per ottenere l'autorizzazione della propria attività produttiva è, infatti, sicuramente un elemento quantificabile positivamente sotto il profilo economico. È il Decreto legislativo 387/2003 e ss.mm.ii., rubricato "Attuazione della Direttiva 2001/77/Ce relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità" a delineare lo schema per il rilascio dell'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (Iafr).

Con tale normativa, sono state marcatamente semplificate le procedure di autorizzazione di questi ultimi, con la conseguenza di generare uno sviluppo determinante per il settore. Se prima della liberalizzazione dei mercati energetici operata con il D. lgs. 79/1999 e con la legge 239/2004 la produzione di energia era, infatti, spazio esclusivo di poche imprese perfettamente attrezzate per la gestione delle molteplici e diverse procedure autorizzative necessarie per l'avvio di ciascun nuovo impianto, dal momento che la produzione di energia è diventata attività aperta a chiunque si sono cimentati con gli iter autorizzativi anche imprenditori decisamente più piccoli e, dunque, anche soggetti con minore capacità di gestione delle procedure amministrative.

Il succitato Decreto legislativo 387/2003 prevede, all'art. 12, un regime autorizzatorio unificato, denominato Procedimento unico di autorizzazione, che sfocia nell'Autorizzazione unica (Au), ed un meccanismo ancora più semplificato applicabile agli impianti di potenza inferiore alle soglie previste dalla Tabella A allegata al decreto.

È interessante notare come, per delineare la struttura di questi due procedimenti, il legislatore abbia utilizzato modelli già conosciuti nell'ordinamento italiano.

Il Procedimento unico di autorizzazione è, infatti, modellato secondo lo schema della Conferenza di servizi, prevista e disciplinata dalla Legge 241/1990 (c.d. legge sul procedimento amministrativo).

L'altra procedura, ancora più semplificata, prevista per gli impianti di potenza inferiore, procedeva invece, per espresso richiamo, secondo l'iter della Denuncia di inizio attività, prevista dal D.p.r. 380/2001 (Testo unico edilizia), che non è altro che un tipo speciale di Dichiarazione di inizio attività, normato sempre dalla L. 241/1990.

Questo secondo procedimento è poi stato sostituito dalla c.d. Procedura abilitativa semplificata (PAS).

Venendo all'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di biometano e delle relative opere di modifica (incluse le opere ed infrastrutture connesse), l'art. 8 *bis* del D. lgs. 28/2011 prevede che si applicano le procedure di cui agli articoli 5 e 6 dello stesso decreto, utilizzando a tal fine:

- a) la Procedura abilitativa semplificata (PAS) per:

- a1) i nuovi impianti di capacità produttiva non superiore a 500 standard metri cubi/ora²;
- a2) le opere di modifica e gli interventi di parziale o completa riconversione alla produzione di biometano di impianti di produzione di energia elettrica alimentati a biogas, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione, che non comportano aumento e variazione delle matrici biologiche in ingresso;
- b) l'Autorizzazione unica (Au) nei casi diversi da quelli di cui alla lettera a).

Tale precisazione si è resa necessaria, oltre che per delineare l'ambito di operatività delle due tipologie di autorizzazione, anche per estendere un regime inizialmente previsto per la produzione di energia elettrica alla produzione di un biocarburante quale il biometano.

7.2 Autorizzazione unica (Au)

Dei due regimi di autorizzazione degli IafR accennati, quello generale è costituito dall'Autorizzazione unica.

Si tratta di un procedimento disciplinato dall'art. 12, terzo comma, del D. Lgs. 387/2003, nel quale si prevede che tutti gli interventi di nuova costruzione, modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, siano soggetti ad una sola autorizzazione rilasciata dalla Regione o dalle Province (o Città metropolitane) delegate dalla prima, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico.

Come già anticipato, il procedimento di autorizzazione segue l'impostazione data dalla Legge 241/1990 ai procedimenti in Conferenza dei servizi. Con quest'ultima espressione si fa riferimento alla valutazione contestuale di più interessi pubblici coinvolti nella soluzione di un problema amministrativo attraverso una "riunione di persone qualificate" a trattare e decidere il problema stesso³.

In particolare, l'art. 14 disciplina i casi in cui è opportuno o necessario (ad es. per la molteplicità degli atti da acquisire, per l'inerzia o il dissenso di un'amministrazione) effettuare un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo.

L'art. 12 del D. Lgs. 387/2003 prevede che la Conferenza per l'autorizzazione di Impianti alimentati da fonti rinnovabili (IafR) è convocata dalla Regione o dalla Provincia procedente entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione e l'autorizzazione, rilasciata a seguito del procedimento autorizzativo unico, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, costituisce titolo a costruire ed esercire

² La capacità produttiva di un impianto di biometano si esprime in standard metri cubi/ora, unità di misura che si riferisce alla quantità di gas contenuta in un metro cubo a condizioni standard di temperatura (15 °C) e pressione (art. 1, comma 4, D.M. 5 dicembre 2013).

³ FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), "La conferenza di servizi", in "Diritto amministrativo", Quinta edizione, Torino, 2017, pag. 241.

l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere l'obbligo, a carico del soggetto esercente, della rimessa in pristino dello stato dei luoghi, obbligo che sorge a seguito della dismissione dell'impianto.

Come per tutti i procedimenti amministrativi, anche il procedimento autorizzativo in esame è sottoposto ad un termine massimo per la sua conclusione, il quale non può superare i novanta giorni, al netto dei termini per lo svolgimento delle procedure ambientali.

Su quest'ultimo punto, occorre dire che, oramai da tempo, la giurisprudenza ritiene che un eventuale ritardo da parte delle amministrazioni può configurare un comportamento sanzionabile con il risarcimento del danno al proponente, in quanto in contrasto con il generale dovere di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso *ex art. 2* della Legge 241/1990⁴.

Con il Dm Sviluppo economico del 10 settembre 2010 furono finalmente emanate le Linee guida per il procedimento di autorizzazione degli Iaf. L'uso dell'avverbio "finalmente" si giustifica con la circostanza che ci sono voluti più di sette anni per ottenere l'emanazione di tali Linee guida. Tempo che sicuramente ha rallentato lo sviluppo del settore.

Il Decreto in oggetto regola alcuni aspetti importanti del procedimento che si sta esaminando (art. 12, terzo comma, D. Lgs. 387/2003) e fornisce i criteri per distinguere fra Autorizzazione unica e procedimenti in Dia/Scia (oramai PAS) o semplice comunicazione al Comune.

Se, infatti, l'Autorizzazione unica rappresenta il sistema generale di autorizzazione degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili, i sistemi "speciali" previsti dal D. Lgs. 387/2003 in via di ulteriore semplificazione sono disciplinati al comma 5 dell'art. 12.

La procedura autorizzativa applicabile dipende dalla tipologia di impianto e dalla capacità di generazione dello stesso.

All'installazione degli impianti per i quali non è previsto il rilascio di alcuna autorizzazione non si applicano le procedure per l'Au.

Qualora, invece, l'autorizzazione è necessaria e la capacità di generazione sia inferiore alle soglie individuate nella Tabella A allegata al Decreto Legislativo 387/2003, la versione originaria di quest'ultimo prevedeva l'applicazione della disciplina della Denuncia di inizio attività (Dia) di cui agli articoli 22 e 23 del c.d. Testo unico edilizia. Tale disciplina è oggi sostituita dalla specifica disciplina della PAS.

In tutti gli altri casi di esclusione dell'Au si procede attraverso una semplice comunicazione al Comune.

Il procedimento mediante Dia prevedeva che alla denuncia di inizio attività dovesse seguire un periodo di attesa pari a trenta giorni, decorso il quale si consolidava il silenzio assenso da parte dell'amministrazione.

Con il D. Lgs. 28/2011, in sostituzione di tale meccanismo, il legislatore ha introdotto il procedimento in Procedura abilitativa semplificata (PAS) che è perfettamente coincidente

⁴ Si veda, a titolo esemplificativo, TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, n. 275/2010.

con il procedimento mediante Dia (anche qui, infatti, il silenzio assenso comunale si intende consolidato decorsi 30 giorni), tranne, però, che per la possibilità di integrare, in corso di procedimento, gli atti di assenso necessari.

Infatti, nel momento in cui si presentava la dichiarazione che costituiva la Dia occorre allegare tutti gli atti autorizzatori, i permessi, i nulla osta, necessari per permettere al Comune di valutare se lasciar decorrere il termine ed assentire, così, tacitamente, al progetto.

Nel presentare la dichiarazione di avvio del procedimento di PAS, invece, il proponente può richiedere l'integrazione, da parte del Comune, di carenze di atti necessari nella sua disponibilità (art. 6, comma 5, D. Lgs. 28/2011).

Qualora gli atti di assenso necessari siano di competenza di altre amministrazioni, l'amministrazione comunale provvede ad acquisirli d'ufficio oppure convoca una Conferenza di servizi. I tempi, in questo caso, subiscono una dilatazione ma sono scanditi dalla legge 241/1990 e, dunque, perlomeno, certi.

È opportuno segnalare come alcune amministrazioni comunali sono restie a distaccarsi dal procedimento in Dia, continuando ad adottarlo o, addirittura, richiedendo al proponente di procedere con una richiesta di permesso di costruire. Sul punto, è necessario rilevare come un'autorizzazione ottenuta in questo modo possa considerarsi formalmente non valida per la costruzione e l'esercizio di un Iafr, in quanto un titolo prettamente urbanistico (qual è la Dia o il permesso di costruire) viene emanato all'esito di un procedimento che, a seguito del D. Lgs. 28/2011, differisce radicalmente dalla Procedura abilitativa semplificata prevista per gli Iafr.

7.3 Linee guida per l'autorizzazione

Come si accennava, con il Decreto ministeriale 10 settembre 2010 sono state introdotte, con un ritardo di sette anni, delle disposizioni, perlopiù interpretative, ma anche di dettaglio, rispetto alla disciplina dettata dai D. Lgs. 387/2003 e 28/2011.

È possibile, per una migliore comprensione, suddividere tale normativa in quattro blocchi. Il primo blocco contiene le Disposizioni generali ed è costituito da una serie di disposizioni di principio utili anche a risolvere i problemi emersi durante l'applicazione delle norme.

Volendo segnalare i contenuti di più immediata rilevanza pratica, occorre evidenziare come:

- le Regioni e le Province autonome non possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio all'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili, ma solo individuare aree non idonee all'installazione, le quali non sono mai aree precluse totalmente all'installazione degli impianti, ma aree particolarmente sensibili nelle quali tale installazione deve essere valutata con particolare attenzione;
- viene chiarito che "ai sensi dell'ordinamento comunitario e nazionale, non possono essere indette procedure pubblicistiche di natura concessoria aventi a oggetto

l'attività di produzione di energia elettrica, che è attività economica non riservata agli enti pubblici e non soggetta a regime di privativa" (ferme restando le procedure concorrenziali per l'attribuzione delle concessioni di derivazione d'acqua e per l'utilizzo dei fluidi geotermici);

- anche i servizi ausiliari di impianto e le opere necessarie alla connessione alla rete elettrica sono compresi tra le opere connesse all'impianto e con lo stesso autorizzate;
- le Regioni possono prevedere oneri istruttori a carico del proponente un progetto i quali, però, non possono configurarsi come misure compensative. Si indicano, inoltre, i parametri per la determinazione di tali oneri: principi di proporzionalità, ragionevolezza e non discriminazione della fonte utilizzata. Gli oneri devono, peraltro, essere rapportati al valore degli interventi.

Il secondo blocco, che va dal punto 10 al punto 12, indica la disciplina di dettaglio del regime giuridico di ciascuna tipologia di impianto alimentato da fonti rinnovabili.

Concentrandosi sempre sui punti di maggiore rilevanza pratica, occorre citare i seguenti:

- il regime semplificato (PAS) può in ogni tempo essere abbandonato, dal proponente, a favore del procedimento unico. Non è possibile, però, il contrario: l'autorità competente non può richiedere che un progetto da autorizzare in PAS sia autorizzato con procedimento unico, ciò in virtù del principio di non aggravamento del procedimento *ex art. 1, comma 2, L. 241/1990*;
- oltre che gli impianti di produzione del biogas, sono realizzabili mediante PAS anche le opere necessarie alla connessione alla rete elettrica. Ovviamente, mancando un titolo idoneo, qualora l'impianto sia soggetto alla sola comunicazione, queste ultime saranno autorizzate separatamente.

Occorre precisare, tuttavia, che la PAS è utilizzabile dal proponente che abbia già la disponibilità delle aree per realizzare l'impianto di produzione e le infrastrutture di connessione (art. 6 D. Lgs. 28/2011). Pertanto, ove il proponente non abbia la proprietà delle aree o non sia riuscito ad acquisirne la disponibilità ad altro titolo, occorrerà procedere all'espropriazione. A questo proposito, si ricorda che gli impianti e le infrastrutture autorizzate rappresentano opere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza *ex art. 12, comma 1, del D. Lgs. 387/2003* per cui le aree in cui dovrà essere realizzato l'impianto possono legittimamente essere espropriate.

Il terzo blocco, che va dal punto 13 al punto 15, è dedicato specificamente al Procedimento unico di autorizzazione.

I contenuti più importanti sono:

- l'istanza per l'autorizzazione unica ha un contenuto minimo rappresentato:
 - a) dal progetto definitivo, comprensivo delle opere per la connessione, altre infrastrutture, dismissione dell'impianto e ripristino dello stato dei luoghi;
 - b) dalla relazione tecnica che deve descrivere il progetto in tutte le sue componenti, fasi, modalità di esecuzione, piano di dismissione degli impianti e di ripristino dello stato dei luoghi. Tale relazione deve anche analizzare le possibili ricadute

sociali, occupazionali ed economiche a livello locale del progettato impianto (se di potenza superiore a 1MW);

- c) se si tratta di impianti alimentati a biomassa o di impianti fotovoltaici, dalla documentazione da cui risulti la proprietà o la disponibilità, ad altro titolo, dell'area;
- d) per gli impianti diversi da quelli appena indicati, è allegata la documentazione da cui risulti la disponibilità o la richiesta di dichiarazione di pubblica utilità finalizzata all'esproprio;
- e) dal preventivo per la connessione redatto dal gestore della rete elettrica nazionale o della rete di distribuzione (che deve essere esplicitamente accettato dal proponente);
- f) dal certificato di destinazione urbanistica e dall'estratto dei mappali e delle norme d'uso del piano paesaggistico regionale, nonché dalla relazione paesaggistica di cui al Dpcm 12 dicembre 2005, ove prescritta;
- g) dallo screening per la Valutazione di impatto ambientale (Via) oppure Via e Valutazione di incidenza ambientale (VInCA), ove prescritto;
- h) ove previsti, dalla ricevuta di pagamento degli oneri istruttori;
- i) dall'impegno alla corresponsione, all'atto di avvio dei lavori, di una cauzione a garanzia dell'esecuzione degli interventi di dismissione dell'impianto e delle opere di messa in pristino dello stato dei luoghi;
- j) della copia della comunicazione effettuata alla Soprintendenza.

Venendo al dettaglio del Procedimento unico di autorizzazione (Punto 14), i contenuti salienti sono:

- presentata l'istanza, entro 15 giorni l'amministrazione competente, verificata la completezza formale della documentazione, comunica al richiedente l'avvio del procedimento *ex artt. 7 e 8 della L. 241/1990*, oppure comunica l'improcedibilità dell'istanza per carenza della prescritta documentazione (in quest'ultimo caso il procedimento può essere avviato solo alla data di ricevimento dell'istanza completa). Se il termine suddetto decorre senza che l'amministrazione comunichi l'improcedibilità, il procedimento si intende avviato;
- entro 30 giorni dal ricevimento dell'istanza, l'amministrazione convoca la Conferenza dei servizi;
- chiarimenti ulteriori o documentazione integrativa sono richiedibili in un'unica soluzione, entro 90 giorni dall'avvio del procedimento (è, questa, un'estrinsecazione del principio di non aggravamento di quest'ultimo). Se il proponente non fornisce la documentazione entro i successivi 30 giorni (salvo proroga per un massimo di ulteriori 30 giorni concessa per comprovate esigenze tecniche), si procede ugualmente all'esame del progetto sulla base degli elementi a disposizione;
- si prevede la possibilità di dimostrare la disponibilità del suolo su cui è ubicato l'impianto fotovoltaico o a biomassa. Termine massimo per far ciò è la data in cui

è prevista la riunione conclusiva della Conferenza dei servizi, pena la conclusione del procedimento con esito negativo;

- qualora necessarie in ragione dell'effettivo impatto negativo dell'impianto sul territorio, l'imposizione di misure compensative a favore dei Comuni deve essere prevista solo ed esclusivamente in sede di riunione di Conferenza di servizi. Tali misure, inoltre, devono avere esclusivo carattere ambientale e territoriale e non meramente patrimoniale o economico.

I contenuti essenziali dell'Autorizzazione unica sono dettagliatamente descritti al Punto 15. Essa dovrà contenere le eventuali prescrizioni alle quali è subordinata la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e dovrà definire le specifiche modalità per ottemperare, a seguito della dismissione dell'impianto, all'obbligo di rimessa in pristino dello stato dei luoghi.

Inoltre, l'Au dovrà prevedere sia il termine di avvio che quello di conclusione dei lavori, decorsi i quali (salvo proroga) la stessa autorizzazione perde efficacia.

Sul punto, occorre precisare che, presentando gli Iafr un'elevata complessità di progettazione ed installazione, si determina spesso un lungo periodo fra l'autorizzazione e l'inizio dei lavori. Data, quindi, la "sanzione" della perdita di efficacia dell'Au, è importante individuare gli elementi capaci di far riconoscere l'effettivo momento di inizio dei lavori. La giurisprudenza⁵ ha chiarito che, a tal fine, bisogna fare riferimento all'art. 2, comma 159, della Legge 244/2007 (Finanziaria 2008) rubricato proprio "Dimostrazione dell'avvio dell'iniziativa da parte degli impianti alimentati da fonti rinnovabili".

Tale norma precisa che per questi impianti "la dimostrazione di avere concretamente avviato la realizzazione dell'iniziativa ai fini del rispetto del termine di inizio dei lavori è fornita anche con la prova di aver svolto le attività previste dal terzo periodo del comma 1 dell'art. 15 del decreto legislativo 79 del 16 marzo 1999, introdotto dall'art. 1, comma 75, della legge 239 del 23 agosto 2004".

In base a quest'ultima disposizione l'avvio della realizzazione del progetto si considera effettuato quando sussista: l'acquisizione della disponibilità delle aree destinate ad ospitare l'impianto; l'accettazione del preventivo di allacciamento alla rete elettrica formulato dal gestore competente; l'indizione di gare di appalto o la stipulazione di contratti per l'acquisizione di macchinari o per la costruzione di opere relative all'impianto, ovvero la stipulazione di contratti di finanziamento dell'iniziativa o l'ottenimento in loro favore di misure di incentivazione previste da altre leggi a carico del bilancio dello Stato.

Da ciò discende che, pur in assenza di un cantiere per la realizzazione dell'impianto, i lavori possono comunque considerarsi iniziati in presenza delle condizioni appena indicate.

Il Punto 15 chiarisce, infine, che le autorizzazioni settoriali recepite nell'Autorizzazione unica mantengono le loro naturali scadenze. Vi è, dunque, nonostante l'Au sia priva di termine, l'obbligo del loro aggiornamento e periodico rinnovo.

L'ultimo blocco di disposizioni determina le linee nazionali per l'inserimento degli Iafr nel paesaggio e nel territorio.

⁵ Si veda, ad esempio, TAR Lazio, Roma, Sentenza n. 34945/2010.

Si stabiliscono i criteri secondo i quali privilegiare alcune tipologie di impianti (paragrafo 16) e quelli per l'individuazione, da parte di Regioni e Province delegate, di aree non idonee alla realizzazione di determinate categorie di Iafr (paragrafo 17).

In merito a quest'ultimo punto, è oramai assodato che nelle aree non idonee non vige il divieto assoluto di installazione di Iafr. Sarà, infatti, sempre possibile proporre un progetto in tali aree e pretendere una specifica valutazione dei costi e dei benefici ambientali e territoriali che tale progetto comporta.

Si tratta di un'interpretazione avvalorata dall'allegato 3 alle Linee guida, il quale prevede appunto proprio i criteri per l'individuazione delle aree non idonee, in specificazione di quanto stabilito al paragrafo 17, e dallo stesso incipit dell'allegato⁶.

Il coordinamento fra l'Autorizzazione unica (o la PAS) e le procedure di autorizzazione ambientale ha subito una modifica per effetto della riforma della VIA, avvenuta per il tramite del Decreto Legislativo 104/2017. Tale coordinamento è ora connotato, infatti, da un Procedimento unico, statale o regionale, (c.d. PAUR), che include tutte le autorizzazioni richieste.

Ogni Regione, in piena autonomia, adotta procedure diverse per regolare il rapporto fra l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'impianto (Au o PAS) e la VIA. Di conseguenza, possono esservi differenze che dipendono dalla localizzazione dello stesso.

Un problema che si è posto a livello applicativo concerne il rapporto tra l'Autorizzazione unica, la quale, come abbiamo visto, tiene luogo di tutti gli atti di assenso (compresi, quindi, anche quelli ambientali) ed il PAUR, il quale include anche tutti gli atti necessari alla costruzione e all'esercizio dell'impianto. Quale modulo procedimentale deve prevalere?

Sul punto è intervenuta una nota del Ministero dello Sviluppo economico, indirizzata alla Regione Puglia nel 2017, la quale sostiene che la disciplina del Decreto Legislativo 387/2003, in quanto speciale, prevale su quella dettata dal Decreto Legislativo 104/2017, in quanto generale.

Tuttavia, un sempre più nutrito gruppo di interpreti, ritiene che la disciplina ambientale sia difficilmente derogabile. L'art. 27 del c.d. Codice dell'ambiente (D. Lgs. 152/2016) dispone, infatti, espressamente che il PAUR comprende anche il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), alla quale, fra l'altro, compete il tema delle matrici utilizzate dall'impianto.

7.4 Qualifiche

Le procedure di qualifica degli impianti di produzione di biometano, propedeutiche al riconoscimento degli incentivi, sono disciplinate dall'art. 7 del D.M. 5 dicembre 2013⁷ e dall'art. 9 del D.M. 2 marzo 2018, il quale, in linea con quanto previsto dalla Direttiva UE

⁶ "L'individuazione delle aree e dei siti non idonei mira non già a rallentare la realizzazione degli impianti, bensì ad offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti".

⁷ Sulle modalità di incentivazione del biometano immesso nella rete del gas naturale.

sulla promozione dell'energia da fonte rinnovabile, promuove l'uso del biometano e degli altri biocarburanti avanzati nel settore dei trasporti.

Si tratta di procedure previste sia a progetto (vale a dire prima dell'entrata in esercizio dell'impianto), sia in esercizio.

La normativa stabilisce un termine ben preciso per la comunicazione al GSE dell'entrata in esercizio di un impianto: 3 anni dall'ottenimento della qualifica a progetto ed 1 anno dalla data di entrata in esercizio dell'impianto. Tali termini possono subire deroghe per cause di forza maggiore o, comunque, indipendenti dalla propria volontà.

È utile limitare la trattazione soffermandosi esclusivamente sulle criticità, di talché possa ridursi il margine di errore che potrebbe comportare una perdita degli incentivi previsti.

È possibile individuarne almeno quattro:

a) occorre, in primo luogo, una particolare attenzione su quanto si attesta in sede di qualifica, dal momento che tutte le informazioni fornite hanno la veste giuridica di dichiarazione sostitutiva di atto notorio, *ex art. 47 del D.P.R. 445/2000* e, pertanto, potrebbero esserci importanti conseguenze penali in caso di falso.

Ciò assume maggiore rilevanza, inoltre, nel caso in cui la procedura di qualifica intervenga prima dell'entrata in esercizio dell'impianto, perché in tal caso il rischio di fornire informazioni "inesatte" si allarga;

b) nonostante tutta la procedura si compia attraverso il Portale Biometano, per evitare eventuali contestazioni della documentazione caricata in un periodo successivo a qualifiche andate già a buon fine, è utile l'invio di tutti i dati e i documenti caricati sul portale anche a mezzo pec. È possibile così, dimostrare facilmente quanto è stato inviato al GSE;

c) è necessario, specie in sede di qualifica prima dell'entrata in esercizio dell'impianto, avere ben chiari gli elementi essenziali del progetto (stato dell'impianto, categoria d'intervento, meccanismo di incentivazione, ecc.). Una volta effettuate tali scelte ed ottenuta l'assegnazione di un codice identificativo esse, infatti, non sono più modificabili;

d) si richiede la "tempestiva" comunicazione della variazione dei dati del produttore e di "ogni modifica che venga apportata all'impianto". Relativamente a quest'ultima dicitura, si può ritenere che con essa si intendano le modifiche apportate alle parti essenziali dell'impianto. Considerata, però, la complessità degli impianti di produzione di biometano, è consigliabile comunicare comunque anche le modifiche "minori", per le quali sussista un dubbio in merito a tale obbligo: *in dubio* comunicazione.

L'indeterminatezza del termine "tempestivamente", inoltre, consiglia di comunicare le modifiche, quando possibile, preventivamente, per escludere qualsiasi tipo di rischio.

Relativamente alla qualifica degli impianti, occorre dire che delle precisazioni e chiarimenti sono stati approntati con l'aggiornamento, del marzo scorso, delle Procedure applicative del Decreto interministeriale 2 marzo 2018.

Con particolare riferimento agli impianti di produzione di biometano sono state inserite delle precisazioni relative alla modalità con cui comunicare al GSE la modifica della data prevista di entrata in esercizio nel caso di impianto qualificato a progetto che abbia richiesto il ritiro da parte del GSE del biometano immesso nella rete.

Si precisa, inoltre, che il Produttore che abbia un impianto compatibile con il ritiro del biometano da parte del GSE, ha la facoltà di modificare la sua scelta, a valle dell'ottenimento della qualifica a progetto. Nello specifico, nel caso in cui in fase di richiesta di qualifica a progetto abbia optato per il ritiro del biometano, potrà presentare la rinuncia a tale ritiro compilando ed inviando il modello allegato al provvedimento di qualifica; se, invece, abbia scelto di non avvalersi del ritiro, potrà modificare tale scelta nell'ambito della comunicazione di entrata in esercizio dell'impianto o successivamente all'ottenimento della stessa.

7.5 Verifiche

Relativamente agli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, il Gestore Servizi Energetici esercita un potere di verifica disciplinato, per linee generali, dalla Legge n. 241/1990 e dal D.M. 31 gennaio 2014⁸.

Se, come abbiamo visto, dal punto di vista delle autorizzazioni, il regime previsto per le Fer elettriche è stato esteso al biometano, la stessa cosa non può facilmente dirsi per l'aspetto delle verifiche, non essendovi, in tal senso, un richiamo esplicito.

L'art. 10, comma 4, del Decreto interministeriale 2 marzo 2018 dispone che i controlli sugli impianti di produzione di biometano e sulla relativa immissione in consumo sono eseguiti, in via autonoma o congiunta, dal GSE e dal Comitato tecnico consultivo biocarburanti per le rispettive competenze, ai sensi dell'art. 33, comma 5 *sexies*, del D. lgs. n. 28/2011, sulla base di un programma annuale deliberato dallo stesso Comitato tecnico consultivo, su proposta del GSE.

Viene, inoltre, precisato che le attività di verifica possono essere svolte mediante controlli sia documentali che con sopralluoghi presso il sito, anche senza preavviso, dove è ubicato l'impianto, anche al fine di accertarne la corretta esecuzione tecnica ed amministrativa. Ferme restando le sanzioni penali e/o amministrative connesse alla produzione di dati o documenti non veritieri, ovvero di dichiarazioni false o mendaci, il GSE definisce, ove necessario, specifiche misure a garanzia dei CIC riconosciuti, anche prevedendo specifiche modalità che ne assicurino il recupero. Se, poi, le violazioni riscontrate nell'ambito dei controlli siano rilevanti, il GSE dispone la decadenza dei CIC nonché il recupero dell'incentivo già erogato, revocando, ove necessario, la qualifica di impianto di produzione di biometano.

Su questa tematica è necessario fare riferimento all'aggiornamento, del marzo 2021, delle Procedure applicative del D. Interm. 2 marzo 2018, che ha introdotto uno specifico

⁸ "Disciplina dei controlli e delle sanzioni in materia di incentivi nel settore elettrico di competenza del Gestore dei servizi energetici GSE S.p.a.".

paragrafo sui controlli documentali del GSE nel quale vengono precisati i controlli che quest'ultimo effettua a campione sull'attestazione dell'immissione in consumo nei trasporti del biometano, sulla sostenibilità e sull'approvvigionamento delle materie prime. In particolare, si prevede che il GSE effettua controlli sulle informazioni autodichiarate dai produttori ai fini del riconoscimento degli incentivi. Qualora vengano rilevate anomalie tra quanto autodichiarato e la documentazione fornita, il GSE provvederà alla rideterminazione degli incentivi erogati e al recupero di quanto indebitamente percepito.

Al fine di verificare l'effettiva immissione in consumo del biometano nei trasporti, il GSE può richiedere al produttore di fornire le fatture attestanti la vendita del biometano ai distributori di gas naturale per i trasporti, inclusi eventuali intermediari.

Il GSE può, inoltre, richiedere ulteriore documentazione per tracciare tutta la catena di consegna del biometano dalla produzione fino all'immissione in consumo nei trasporti.

Ai produttori di biocarburanti avanzati diversi dal biometano il GSE può richiedere, inoltre, i contratti di approvvigionamento delle materie prime.

Per quanto concerne poi la disciplina generale dell'attività di verifica del GSE, la prima cosa che è importante rilevare è che essa può essere effettuata durante tutto il periodo di incentivazione dell'impianto.

Le attività di controllo si svolgono nel rispetto della legge 241/1990, in contraddittorio con il produttore. Fatti salvi i casi di controlli senza preavviso, l'avvio del procedimento di controllo mediante sopralluogo è comunicato, ai sensi dell'art. 7 della medesima legge, con lettera raccomandata ovvero mediante Posta Elettronica Certificata (PEC). Tale comunicazione indica il luogo, la data, l'ora, il nominativo dell'incaricato del controllo, la documentazione da rendere disponibile e reca l'invito al produttore a presenziare e collaborare alle relative attività.

Nell'ambito dello svolgimento delle operazioni di sopralluogo, il GSE può richiedere ed acquisire atti, documenti, schemi tecnici, registri e ogni altra informazione ritenuta utile nonché effettuare rilievi fotografici, purché si tratti di elementi strettamente connessi alle esigenze di controllo. Al termine dello svolgimento delle suddette operazioni, il GSE redige un verbale contenente l'indicazione delle operazioni effettuate, della documentazione esaminata, delle informazioni acquisite e delle eventuali dichiarazioni rese dal produttore e ne rilascia una copia a quest'ultimo. Nel caso in cui ci si rifiuti di sottoscrivere il verbale, ne viene dato atto nello stesso.

Ai sensi dell'art. 10 della legge n. 241/1990, il produttore ha il diritto di presentare memorie scritte e documenti rispetto ai rilievi evidenziati nel corso delle attività di controllo che il GSE è tenuto a valutare ove siano pertinenti ai fini dell'attività di controllo. Il termine di conclusione del procedimento di controllo è fissato in 180 giorni, fatti salvi i casi di maggiore complessità. Il procedimento di controllo si conclude, comunque, con l'adozione di un atto espresso e motivato sulla base delle risultanze raccolte nel corso del controllo e delle eventuali osservazioni presentate dall'interessato.

Le violazioni, elusioni, inadempimenti, incongruenze o valutazioni cui consegua l'indebito accesso agli incentivi costituiscono violazioni rilevanti di cui all'articolo 42, comma 3, del

D.Lgs. 28/11 e s.m.i.. Pertanto, nel caso di accertamento di una o più violazioni rilevanti, il GSE dispone il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi, nonché il recupero delle somme già erogate.

È necessario sottolineare, infine, che le verifiche appena descritte ovviamente non comprendono, né sostituiscono, i controlli che possono essere espletati dalle amministrazioni statali, regionali e da specifici soggetti pubblici o concessionari di attività di servizio pubblico. Fermo restando il potere sanzionatorio loro spettante, nel caso in cui questi soggetti rilevino violazioni rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, trasmettono al GSE l'esito degli accertamenti effettuati.

Dall'altra parte, il GSE, qualora ritenuto necessario, si riserva di segnalare alle Autorità e/o alle Amministrazioni competenti l'esito dei procedimenti di verifica ed ogni eventuale criticità riscontrata in sede di controllo e sopralluogo, per consentire alle suddette Autorità/Amministrazioni di adottare i provvedimenti di propria competenza.

All'esito di questa trattazione, emerge *ictu oculi* come i poteri di verifica e contestazione in capo al GSE siano particolarmente rilevanti. È necessario, dunque, una grande attenzione a tutta la normativa che disciplina la produzione di biometano e l'accesso agli incentivi, in modo da adottare un modello organizzativo che consenta il pieno controllo delle procedure e delle attività poste in essere da ogni soggetto facente parte della filiera del biometano.

8. Il caso trattato: impianto a biogas per la produzione di biometano della “Biometano ibleo” S.r.l.

Come anticipato in premessa, nel corso del tirocinio conclusivo del Master, oltre al lavoro svolto su altre pratiche (sempre in materia di diritto ambientale), ci si è concentrati sul progetto della società agricola “Biometano ibleo” la quale intende realizzare, nel comune di Modica (RG), un impianto per la produzione, compressione e distribuzione di biometano ottenuto a partire da biogas prodotto dalla digestione anaerobica di matrici di origine vegetale e di origine zootecnica non costituenti rifiuto.

Il biometano prodotto attraverso questo processo sarà destinato (se tutta la procedura autorizzativa andrà a buon fine) ad essere impiegato come carburante negli autotrasporti. Tra l'altro, esso sarà classificabile come biometano avanzato in quanto, come spiegato *supra*, le tipologie di biomasse che si hanno intenzione di impiegare rientreranno tutte nella categoria di cui alla parte A della tabella riportata nell'Allegato 3 al D.M. 10 ottobre 2014. L'impianto in progetto è composto da 3 sezioni: una sezione di digestione anaerobica per la produzione di biogas grezzo, una seconda sezione di trattamento di quest'ultimo finalizzata a produrre biometano ed una sezione di compressione del biometano per la sua immissione nella rete. Completano il tutto degli elementi accessori ed apparati di misura del biometano prodotto.



In figura lo sviluppo planivolumetrico dell'impianto

L'area in cui sorgerà l'impianto è ampia circa 61.340 m² ed è classificata dal vigente Piano regolatore comunale di Modica come zona agricola normale. Si tratta, dunque, di una zona destinata esclusivamente all'esercizio dell'attività agricola e delle attività connesse con l'uso agricolo del territorio.

La società proponente, nel suo Studio di prefattibilità ambientale, specifica che l'impianto non ricade, neanche parzialmente, in aree naturali protette, né in siti della Rete Natura 2000.

Trattandosi, inoltre, di un impianto di piccole dimensioni (nello specifico, 499 Sm³/h per una produzione di 350 kg/h di metano), considerandone anche la tipologia e la localizzazione, dichiara che non si rilevano le condizioni per l'assoggettamento del progetto a procedura di VIA o di Screening alla VIA.

Per quanto concerne, poi, il regime autorizzativo, come si è ampiamente illustrato nel relativo paragrafo, avendo l'impianto progettato una capacità produttiva di biometano inferiore a 500 Sm³/h, la normativa vigente prevede che gli impianti a biometano fino a

tale soglia possono essere autorizzati dal Comune con procedura abilitativa semplificata (PAS) *ex art. 8 bis* del D. Lgs. 28/2011.

8.1 Iter del processo amministrativo

Dopo questa breve (ma necessaria) descrizione dell'impianto progettato dalla società "Biometano ibleo", entriamo nei dettagli del processo incardinato innanzi al Tribunale regionale amministrativo Sicilia- Sezione distaccata di Catania, all'interno del quale ho prestato la mia collaborazione nell'interesse del Comune di Pozzallo (RG).

Il Consorzio stradale "Bellamagna-Zimmardo" impugnava il Provvedimento Unico del Responsabile del VII settore-SUAP del Comune di Modica n. 32/2019 recante l'autorizzazione concessa alla società "Biometano ibleo" per la realizzazione del suddetto impianto.

Il ricorso del Consorzio veniva iscritto al n. 1909/2019 del ruolo generale del TAR Sicilia-Sezione di Catania.

Il Comune di Pozzallo si costituiva interveniente *ad adiuvandum* in tale procedimento, avversando tale provvedimento in ragione della *vicinitas* dell'impianto con il proprio abitato (distante circa 700 m) e a tutela della popolazione ivi residente, nonché in quanto programmato in un'area di particolare pregio naturalistico.

I motivi su cui si basa il ricorso principale e l'atto di intervento del Comune di Pozzallo sono i seguenti.

Anzitutto si denuncia l'illegittimità del provvedimento in quanto adottato in difetto della partecipazione, in sede istruttoria, del Consorzio, nonché della competente Soprintendenza.

Il Consorzio, infatti, è stato costituito al precipuo fine di provvedere alla manutenzione della strada "Bellamagna-Zimmardo" e, a norma del suo Statuto, l'apertura di accessi e diramazioni da tale strada ai fondi laterali è soggetta all'autorizzazione dello stesso.

Il progetto dell'impianto prevedeva l'apertura di un accesso sulla strada consortile, erroneamente indicata però come "viabilità esistente".

Si lamentava, inoltre, che, nonostante quanto stabilito dall'art. 40 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico, l'intervento non era assistito da alcuno studio paesaggistico-ambientale, né prevedeva la realizzazione delle opere di mitigazione ivi prescritte.

Ancora, poiché la realizzazione e l'esercizio dell'impianto era sottoposta all'assenso di amministrazioni diverse da quella comunale e, dunque, al fine dell'acquisizione di tali atti di assenso e pareri fu convocata una Conferenza di servizi, si denunciava la circostanza che tra le amministrazioni a tal fine evocate non vi era stato né il Consorzio, né la Soprintendenza ai Beni culturali ed ambientali competente.

Ultimo motivo di doglianza è costituito dalla dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'intervento, concessa dal Comune di Modica in difetto di alcuna comunicazione dell'avvio del relativo procedimento ai privati potenzialmente interessati.

8.2 Profili giuridici inerenti

Nel ricorso principale del Consorzio “Bellamagna-Zimmardo” e nell’atto di intervento nell’interesse del Comune di Pozzallo (alla cui redazione ho collaborato), sono stati affrontati i seguenti profili di diritto.

Anzitutto, si è rilevato come, a norma del combinato disposto degli artt. 6, comma 5, D. Lgs. n. 28/2011, e 14 *bis*, comma 7, L. 241/1990, alla Conferenza di Servizi funzionale alla decisione sulla domanda di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di un impianto di produzione di biometano devono partecipare tutte le amministrazioni il cui assenso è necessario alla realizzazione dell’impianto stesso.

Nella fattispecie, il progetto oggetto dell’autorizzazione prevedeva l’apertura di un accesso sulla strada gestita dal Consorzio. Posto che lo Statuto consortile stabiliva che l’apertura di accessi e diramazioni dalla strada ai fondi laterali dovesse essere soggetta all’autorizzazione del Consorzio, anche l’apertura sulla strada “Bellamagna-Zimmardo” del varco di accesso all’impianto di biometano è soggetta all’assenso del Consorzio, il quale, invece, è stato totalmente escluso dalla partecipazione al procedimento autorizzativo.

Ancora, nessuna valutazione, in seno al procedimento, si è fatta relativamente all’impatto che il (prevedibile) aumento del traffico di mezzi pesanti (derivante dai flussi delle biomasse in ingresso e del digestato in uscita) avrebbe avuto sulla strada. È stato rilevato come sarebbe stato compito precipuo dell’amministrazione comunale, anche prescindendo dalla necessaria partecipazione del Consorzio al procedimento, valutare l’aggravio di traffico sulla strada “Bellamagna-Zimmardo”, anche in relazione alle caratteristiche della stessa ed effettuando le opportune verifiche, nonché prescrivendo le migliori condizioni di utilizzo.

Si è, poi, sollevata una violazione delle prescrizioni del Piano paesaggistico vigente.

Il titolo abilitativo impugnato, infatti, è stato adottato senza il necessario assenso della Soprintendenza competente. Sul punto, il paragrafo 14.9, lett. c), D.M. 10 settembre 2010, recante le Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili prevede espressamente che il Ministero per i beni e le attività culturali (in Sicilia, le Soprintendenze) “partecipa [...] c) al procedimento per l’autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela ai sensi del d. lgs. n. 42/2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio”.

Lo stesso decreto precisa, poi, che sono aree contermini quelle poste ad una distanza inferiore a 50 volte l’altezza massima della struttura più alta dell’impianto.

In virtù di tali disposizioni, si è sottolineato come la stessa società proponente avesse affermato nello Studio di prefattibilità ambientale che “l’area contermine da valutare è pari ad un raggio di 14 metri per $50 = 700$ metri, dove 14 metri è l’altezza dell’elemento più alto dell’impianto, cioè la torre di desolforazione” e che “nel raggio di 700 metri attorno all’area di progetto ricadono i beni vincolati”, segnatamente, le aree soggette dal Piano paesaggistico ai vincoli 1 e 3.

Si è fatto, dunque, presente come, nonostante la stessa Soprintendenza avesse chiesto al Comune notizie sull'indizione della Conferenza di servizi, la stessa poi non sia stata chiamata a partecipare al procedimento autorizzativo.

Ulteriore profilo giuridico posto ha riguardato le norme di attuazione del Piano paesaggistico e, in particolare, il primo comma dell'art. 40 il quale prevede che "i progetti che comportano notevoli trasformazioni e modificazioni profonde dei caratteri paesaggistici del territorio, anche quando non siano soggetti a valutazione di impatto ambientale (VIA) [...] devono essere accompagnati da uno studio di compatibilità paesaggistico-ambientale". Il successivo comma 3, alla lettera d), chiarisce poi che "si considerano interventi di rilevante trasformazione del paesaggio [...] le opere tecnologiche [quali] impianti per la produzione, lo stoccaggio e il trasporto a rete dell'energia, inclusi quelli da fonti rinnovabili, quali impianti [...] da biomasse".

Si è denunciata la circostanza che il progetto autorizzato non solo non era assistito da alcuno studio paesaggistico-ambientale ma, addirittura, non rispettava le prescrizioni ed i divieti imposti dal Piano paesaggistico vigente.

Ultima violazione di legge contestata riguarda l'art. 12, commi 1 e 4 *bis*, del D. Lgs. n. 387/2003, il quale prevede che la realizzazione di impianti di produzione di biometano comporta anche la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza esclusivamente delle opere ad esso connesse. A tal fine, le Linee guida del settembre 2010 prevedono che il proponente indichi le opere connesse alla cui realizzazione è funzionale la dichiarazione medesima e, quindi, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio o all'asservimento, corredata dalla documentazione riportante l'estensione, i confini, i dati catastali delle aree interessate ed il piano particellare. Ciò, anche al fine di comunicare ai privati proprietari l'avvio del relativo procedimento e consentire ad essi di parteciparvi.

Si è denunciato come il proponente non abbia indicato le opere connesse e le infrastrutture indispensabili all'esercizio dell'impianto, né tantomeno allegato alcuna documentazione dalla quale risulti l'estensione, i confini ed i dati catastali delle aree interessate ed il relativo piano particellare. Ciononostante il Comune di Modica con il provvedimento n. 32/2019 ha *sic et simpliciter* dichiarato la pubblica utilità, l'indifferibilità e l'urgenza dell'intervento assentito.

Infine, è stata anche esperita domanda di tutela cautelare *ex art. 55 C.p.a.*, il cui primo comma prevede espressamente che, qualora il ricorso sia assistito da sufficiente *fumus boni iuris* ed il ricorrente possa subire un pregiudizio grave ed irreparabile durante il tempo necessario a giungere alla decisione sul ricorso, il Tribunale possa adottare tutte le misure cautelari che appaiono più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione stessa.

Si è ritenuto, infatti, che nelle more della decisione nel merito del ricorso, l'impresa "Biometano ibleo" S.r.l. potesse iniziare e verosimilmente ultimare i lavori di realizzazione dell'impianto così pregiudicando gli interessi e le ragioni dei ricorrenti e degli intervenienti *ad adiuvandum*.

8.3 L'intervento dell'Associazione "Rifiuti zero Sicilia"

Altro interveniente *ad adiuvandum* ex art. 50 C.p.a. è l'Associazione "Rifiuti zero Sicilia", la quale interviene nel ricorso promosso dal Consorzio in virtù delle sue prerogative statutarie intese principalmente all'adozione di azioni rivolte all'implementazione delle migliori pratiche nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, nonché nella sua qualità di associazione ambientalista operante in tutto il territorio siciliano e, quindi, soggetto rappresentativo di interessi diffusi e collettivi alla salvaguardia dell'ambiente naturale, urbano e paesaggistico in tutte le sue componenti.

L'Associazione interviene sostanzialmente per affermare che l'impianto, così come progettato ed autorizzato, non garantisce l'assenza di pregiudizi per l'ambiente. Fa presente, in merito, come la stessa A.R.P.A. di Ragusa abbia rilevato come il processo che si intende avviare presso l'impianto risulti "particolarmente critico sotto il profilo ambientale".

Denuncia poi una evidente carenza di istruttoria, sottolineando come la società proponente abbia dichiarato di produrre concime "bio" (alludendo alla semplice derivazione organica del sottoprodotto impiegato), ma, in realtà, l'impianto impiegherà pollina, vale a dire un concime prodotto dalle deiezioni del pollame. Sul punto viene rilevato come mentre la pollina possa essere un buon concime se prodotto da polli allevati all'aperto e non trattati farmacologicamente è, all'opposto, altamente dannosa per i terreni concimati e per l'ambiente ove derivante da allevamenti intensivi nei quali si utilizzano antibiotici⁹. Inoltre, l'Associazione rileva che il suo trattamento in impianti di biogas generi la dispersione nell'aria di metalli pesanti.

"Rifiuti Zero Sicilia" fa rilevare, poi, come la richiesta di autorizzazione indichi non il valore effettivo di produzione del biometano, ma un valore approssimativo (valore medio di 499 Sm³). Ciò significa che, durante il funzionamento dell'impianto, potranno sicuramente esserci dei picchi di produzione superiore che inevitabilmente sforeranno la soglia dei 500 Sm³ che consente di procedere tramite PAS. Ciò comporta che sarebbe stato necessario richiedere l'Autorizzazione unica e non la Procedura abilitativa semplificata.

Ancora, si fa presente come il mancato esperimento della VIA all'interno del procedimento autorizzativo sia in contrasto con la direttiva 92/2011/UE e, pertanto, ciò imporrebbe la disapplicazione della normativa nazionale contrastante ed il conseguente esperimento della VIA anche per il progettato impianto.

Altra doglianza concerne l'area di realizzazione. L'Associazione in merito rileva come essa sia destinata a verde agricolo e, dunque, l'impianto recherebbe un grave nocimento per l'ambiente agro-rurale della zona, pervenendo ad un illegittimo consumo di territorio che

⁹ Sul punto si veda TAR Lombardia- Brescia, n. 498/2015 il quale ha affermato che "la gassificazione della pollina, in quanto attività inquinante, deve rispettare il più elevato standard di sicurezza previsto per le attività comparabili, a tutela della salute pubblica. Per stabilire il contenuto dello standard di sicurezza esigibile può essere ragionevole fare riferimento anche alla disciplina sul trattamento dei rifiuti, in particolare quando la differenza tra sottoprodotto e rifiuto passa non per le caratteristiche intrinseche della sostanza utilizzata ma per l'inserimento della stessa in un particolare ciclo produttivo".

in quel distretto dovrebbe conoscere esclusivamente insediamenti agricoli ovvero agroturistici.

L'ultimo motivo di impugnazione proposto dall'Associazione concerne le emissioni odorigene.

L'art. 272 *bis* del Testo unico ambiente, sul punto, dispone che la normativa regionale o le autorizzazioni possano prevedere misure per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene, fermo restando, in caso di disciplina regionale, il potere delle autorizzazioni di stabilire valori limite più severi con le modalità previste all'articolo 271.

In virtù di questa norma, anche gli impianti che emettono solo emissioni odorigene in atmosfera devono dotarsi dell'autorizzazione di cui all'art. 269. Rileva, inoltre, l'Associazione che, anche prima dell'introduzione dell'art. 272 *bis* T.U.A., non sussisteva comunque l'assoluta "libertà" di generare qualsivoglia emissione olfattiva da parte del gestore di un impianto, il quale, infatti, in caso di superamento della soglia di "tollerabilità", avrebbe commesso il reato di cui all'art. 674 c.p. (Getto pericoloso di cose)¹⁰.

Conclude, pertanto, rilevando che, posto che il problema delle emissioni odorigene da parte degli impianti di questo tipo esiste, sarebbe stata assolutamente necessaria un'istruttoria preventiva che avesse potuto definire quali sarebbero le emissioni olfattive derivanti dall'esercizio dell'impianto, nonché la previsione di appositi dispositivi o metodi di monitoraggio, anche perché ciò si pone in linea con quanto previsto dalla Regione Siciliana con il D.A. 24 settembre 2008, che detta Linee Guida sul monitoraggio e il controllo delle emissioni odorigene.

8.4 La costituzione in giudizio del Comune di Modica contro il Consorzio ed il Comune di Pozzallo

Il Comune di Modica deposita la sua memoria di costituzione per contestare le censure sollevate dal Consorzio "Bellamagna-Zimmardo" e dall'interveniente Comune di Pozzallo.

Sostiene, preliminarmente, che l'ufficio competente abbia acquisito tutti gli atti ed i pareri necessari, anche tramite l'indizione di apposita Conferenza di servizi.

Per replicare alla prima contestazione sollevata dal Consorzio, afferma che è la stessa relazione del Responsabile del VII settore ad affermare che "l'intervento in progetto non prevede alcun coinvolgimento delle infrastrutture stradali del Consorzio ricorrente, atteso che l'accesso all'area avviene tramite un varco già esistente lungo la strada pubblica".

¹⁰ In merito a questo reato la giurisprudenza ha specificato che esso "è configurabile anche in presenza di "molestie olfattive" promananti da impianto munito di autorizzazione per le emissioni in atmosfera (e rispettoso dei relativi limiti), e ciò perché non esiste una normativa statale che preveda disposizioni specifiche - e, quindi, valori soglia - in materia di odori (Sez. 3, n. 37037/2012, Guzzo); con conseguente individuazione del criterio della "stretta tollerabilità" quale parametro di legalità dell'emissione, attesa l'inidoneità ad approntare una protezione adeguata all'ambiente ed alla salute umana di quello della "normale tollerabilità", previsto dall'art. 844 cod. civ. in un'ottica strettamente individualistica (Sez. 3, n. 2475/2007, Alghisi)" (Cass. Pen. n. 12019/2015).

Sottolinea poi che la Soprintendenza di Ragusa ha dichiarato che la zona interessata dal progettato impianto “non è sottoposta a vincolo archeologico, né il sito indicato è soggetto a procedimento di tutela in corso” e lo stesso ha fatto l’Assessorato al territorio ed ambiente.

Contesta, di conseguenza, l’interesse ad agire del Consorzio e del Comune di Pozzallo, chiarendo, per il primo, che l’ufficio ha ritenuto di non doverlo invitare a partecipare alla Conferenza di servizi in sede istruttoria in quanto l’accesso all’area oggetto dell’intervento avviene a mezzo di varco già esistente lungo la strada pubblica; per il secondo, sostenendo che non ha alcuna competenza territoriale, né per materia, e non subirebbe alcun danno dalla realizzazione dell’impianto.

Sulla contestata dichiarazione di indifferibilità ed urgenza dell’impianto, sostiene, infine, che è proprio la legge a prevederla: ai sensi e per gli effetti dell’art. 12 del D. Lgs. 387/2003, infatti, “le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli stessi impianti sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti”.

E non potrebbe essere altrimenti, aggiunge, se si vuol dare attuazione alle direttive comunitarie ed alla normativa nazionale in materia di risparmio energetico e di maggiore utilizzo di fonti rinnovabili. Conclude, pertanto, che con l’autorizzazione alla costruzione dell’impianto in oggetto si è voluto favorire lo sviluppo di impianti di microgenerazione elettrica alimentati da fonti rinnovabili, in particolare per gli impieghi agricoli.

8.5 La replica alla memoria difensiva del Comune di Modica da parte del Consorzio “Bellamagna-Zimmardo”

In merito alla memoria difensiva depositata dal Comune di Modica, il Consorzio replica anzitutto come non sia vero che le infrastrutture stradali di sua competenza non siano coinvolte dal progettato impianto, in quanto la strada consortile costituisce l’unica via di accesso, sia all’area prevista per l’impianto, sia a numerosi immobili siti nella zona, molti dei quali utilizzati ai fini residenziali, come quelli di proprietà dei componenti del Consorzio stesso.

Segue, poi, una dettagliata descrizione di tali immobili (corredata anche dai dati catastali), con l’indicazione della loro distanza dal progettato impianto, delle colture (carrubi, olivi, mandorli, ortaggi, ecc.) ed attività svolte in alcuni terreni (come l’allevamento al pascolo di bovini da carne), al fine di dimostrare la *vicinitas* e, di conseguenza, l’interesse dei componenti il Consorzio alla legittimità dell’assetto del territorio ove insistono le loro proprietà.

Si ribadisce, infine, che il Comune di Modica e, segnatamente, il Comando di Polizia Municipale (od altro ufficio preposto alla gestione del demanio stradale) non sono mai stati coinvolti nel procedimento autorizzativo, né hanno emesso alcun parere sul punto.

Sulla base delle osservazioni sollevate ed ai fini di una completa istruzione della causa, il TAR ordinava che il Comune di Modica, in qualità di amministrazione resistente, fornisse una relazione in cui si indicassero le valutazioni compiute in merito alla compatibilità dell'impianto con la rete stradale di collegamento e con le produzioni agroalimentari locali e, più in generale, relativamente ad ogni altra valutazione emersa dall'attività istruttoria preventiva che l'amministrazione è tenuta a compiere ai fini del rilascio del provvedimento autorizzatorio in oggetto.

Limitatamente alle biomasse utilizzate per alimentare l'impianto e all'impatto delle eventuali emissioni odorigene con i nuclei abitati più vicini (primo fra tutti quello di Pozzallo), il TAR ordinava, poi, un'istruttoria da parte di A.R.P.A. Sicilia e, in aggiunta, disponeva la verifica¹¹ in merito alla correttezza e plausibilità dei calcoli di produttività dell'impianto, in base al piano di alimentazione previsionale ed alle potenzialità complessive dello stesso. Richiedeva, inoltre, al Comune di Modica una relazione, nella quale dovevano essere specificatamente indicate le strade di accesso all'impianto, le ragioni della mancata convocazione della Soprintendenza, l'eventuale coinvolgimento degli enti e dei soggetti competenti alla connessione dell'impianto alla rete, ecc.

Alla luce di tali accertamenti e sempre al fine di provare l'illegittimità del provvedimento autorizzatorio impugnato, il Comune di Pozzallo (interveniente *ad adiuvandum*) depositava articolata documentazione, tra cui una relazione di verifica sul rischio archeologico in Contrada Bellamagna, appositamente commissionata, la quale, analizzando le possibili interferenze tra l'opera in progetto e le eventuali preesistenze archeologiche, concludeva rilevando che l'area del realizzando impianto di biometano presentava un rischio archeologico molto alto.

Poiché A.R.P.A. Sicilia non procedeva all'istruttoria ordinata dal TAR e la relazione richiesta al Comune di Modica appariva elusiva e carente soprattutto relativamente alle informazioni tecniche, urbanistiche e di tutela richieste, il Comune di Pozzallo depositava memoria difensiva nella quale, oltre ad insistere nell'accoglimento del ricorso, sottolineava la necessità di completamento dell'istruttoria chiedendo, a tal fine, il rinvio della decisione proprio in funzione di tale carenza che lasciava privi di cognizione importanti elementi di diritto e di fatto.

Nello specifico, si faceva osservare come il mancato riscontro all'istruttoria da parte di A.R.P.A. Sicilia lasciasse privi di cognizione importanti profili dell'opera in relazione agli accertamenti condotti sugli scarti utilizzati per alimentare l'impianto, anche con riferimento alla loro eventuale qualificazione come rifiuti ed alle eventuali autorizzazioni necessarie, in quest'ultimo caso, per il loro trattamento e per l'utilizzo del digestato, con particolare riferimento alla "frazione della biomassa corrispondente ai rifiuti industriali non idonei all'uso nella catena alimentare umana o animale" di cui alla Relazione generale

¹¹ Ex art. 66 D. Lgs. 104/2010 (Codice processo amministrativo).

descrittiva tecnico-agronomica depositata dalla “Biometano ibleo” in seno al procedimento autorizzativo¹².

Relativamente alla relazione ordinata dal TAR al Comune di Modica, nello specifico, si poneva l'attenzione sulla circostanza che l'amministrazione comunale avesse esercitato solo parzialmente i propri poteri di verifica delle condizioni di natura archeologica sul sito, non avesse preso in esame alcuni elementi caratterizzanti la finalità dell'impianto, né la connessione dello stesso alla rete ritenendo, impropriamente, di aderire acriticamente alle valutazioni del soggetto proponente.

8.6 Le ulteriori difese del Comune di Pozzallo

Si riportano, infine, i contenuti della memoria di replica depositata dal Comune di Pozzallo.

In merito al difetto del necessario assenso da parte della Soprintendenza di Ragusa per il rilascio del provvedimento autorizzativo, la “Biometano Ibleo” aveva sostenuto che le Linee guida contenute nel D.M. 10.09.2010 non fossero applicabili alla fattispecie in esame, in quanto il progettato impianto non era destinato alla produzione da fonti rinnovabili di elettricità, bensì di gas.

Nell'interesse del Comune di Pozzallo è stato sottolineato come si tratti di un argomento del tutto privo di fondatezza, in quanto gli impianti biogas e biomasse sono deputati proprio a produrre energia. Un impianto di cogenerazione alimentato a biogas produce, per l'appunto, energia a partire da materiali organici di natura vegetale, da reflui animali, ecc.

Relativamente all'asserita non applicabilità del punto 14.9 lett. c) dello stesso decreto alla fattispecie in oggetto in quanto, a detta della “Biometano ibleo”, “si riferisce esclusivamente agli impianti eolici”, è stato fatto notare come la stessa società sia caduta in palese contraddizione. Essa, infatti, nel suo Studio di prefattibilità ambientale, affermava proprio l'applicabilità del punto 14.9 lett. c), il quale prevede espressamente la partecipazione della Soprintendenza al procedimento per l'autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili quando questi ultimi siano “localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela ai sensi del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42”. È stata, dunque, la stessa società a dichiarare sostanzialmente che il progettato impianto fosse contermino ad aree soggette a tutela paesaggistica, con la conclusione che la Soprintendenza avrebbe dovuto certamente partecipare al procedimento autorizzativo per esprimere il necessario assenso.

Ad ulteriore rafforzamento di questa tesi, si è poi sottolineato come fu proprio la Soprintendenza a sostenere in una nota che “per quanto concerne l'impianto di Biometano [...] nessun progetto è stato sino ad oggi sottoposto alla valutazione di questa Soprintendenza, probabilmente nell'erronea convinzione che, trattandosi di un'area non sottoposta a vincolo diretto, ciò non fosse necessario”. Ed ancora, pur dichiarando che

¹² Pag. 11, paragrafo 2.2.1, “Tipologia di biomasse impiegabili”, lett. d).

L'area di realizzazione del progetto non era sottoposta a vincolo, tuttavia riconosceva come ciò fosse stato frutto di un "deficit di attenzione". Sempre nella stessa nota, infatti, affermava che "Certamente il territorio di Contrada Bellamagna-Zimmaro merita di essere attenzionato ed eventualmente inserito, in sede di revisione del Piano Paesaggistico, quantomeno tra i siti di interesse archeologico, al fine di mettere al riparo da danni irreparabili le testimonianze archeologiche che il sottosuolo dovesse conservare".

E proprio in virtù di tale dichiarazione la difesa del Comune di Pozzallo decide di commissionare la Relazione di verifica di rischio archeologico della Contrada, la quale poi conferma ampiamente la (quantomeno) inappropriata localizzazione del progettato impianto, in quanto sostiene che il sito è interessato da una vasta necropoli", che "sono state sancite 87 tombe" e che sussistono elementi che fanno supporre "che la necropoli si estenda [...] ragione per cui sarebbero necessarie nuove indagini mirate e soprattutto un'estensione del vincolo diretto" e che, pertanto, Contrada Bellamagna "inclusa l'area del realizzando impianto di biometano, presenta un rischio archeologico molto alto".

La memoria del Comune di Pozzallo conclude, infine, ponendo l'attenzione all'art. 40 del Piano paesaggistico provinciale, il cui comma 3, lett. d) viene richiamato dalla stessa "Biometano Ibleo". Si fa notare come tale richiamo sia "amputato", in quanto si concentra solo sulla prima parte ed omette (si precisa, volutamente) di prestare attenzione al prosieguo del periodo. La norma, infatti, prevede espressamente che "si considerano interventi di rilevante trasformazione del paesaggio [...] le opere tecnologiche quali impianti per la produzione, lo stoccaggio e il trasporto a rete dell'energia, incluse quelli da fonti rinnovabili, quali impianti geotermici, da biomasse, centrali eoliche e impianti fotovoltaici". Se si analizza la norma nella sua interezza risulta evidente come essa, nel prevedere uno studio di compatibilità paesaggistico-ambientale che accompagni il progetto, si applichi anche al costruendo impianto della "Biometano ibleo". Studio, ovviamente, che quest'ultima (si fa notare nella memoria) non ha presentato, nonostante la sua necessità risulti manifesta.

8.7 Il ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia

Per completezza, si fa presente che il Comune di Pozzallo ha, altresì, presentato autonomo ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia.

Tralasciando gli aspetti procedurali sull'eventuale ammissibilità o meno¹³ dello stesso, sollevati dalle altre parti (che, in questa sede, non hanno rilevanza), ci si limiterà ad illustrare i motivi ulteriori a quelli proposti con l'atto di intervento.

In primo luogo, nel ricorso straordinario, si fa rilevare come, durante l'iter autorizzativo, non si sia osservato quanto previsto dal punto 16.1, lett. g), del D.M. 10 settembre 2010, il quale prevede lo specifico "coinvolgimento dei cittadini in un processo di comunicazione e informazione preliminare all'autorizzazione e realizzazione degli impianti

¹³ Per violazione dell'art. 8 D.p.r. n. 1199/1971 che fissa il c.d. principio di alternatività del ricorso straordinario rispetto al ricorso giurisdizionale.

o di formazione per personale e maestranze future”. Più precisamente, si è fatto notare come gli obblighi informativi incombenti sui presentatori del progetto e sulle autorità sono previsti dalla Convenzione di Aarhus che impone che le attività suscettibili di produrre effetti pregiudizievoli sull’ambiente siano precedute, nella fase iniziale del processo decisionale, da un’informazione adeguata, tempestiva ed efficace del pubblico interessato. E a tale Convenzione fa espressamente riferimento la direttiva 2011/92/UE, che, al Considerando n. 19, ricorda come tra gli obiettivi della stessa vi sia quello di “garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali in materia ambientale, per contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute e il benessere delle persone”. A tale scopo, la predetta direttiva prescrive all'art. 6, paragrafo 2, che il pubblico sia informato, attraverso pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata, “in una fase precoce delle procedure decisionali in materia ambientale [...] e, al più tardi, non appena sia ragionevolmente possibile fornire le informazioni”. Al fine, poi, di assicurare l’adempimento dei prescritti obblighi informativi, la medesima direttiva precisa espressamente che “gli Stati membri stabiliscono le modalità dettagliate di informazione del pubblico (ad esempio mediante affissione entro una certa area o mediante pubblicazione nei giornali locali)” (art. 6, paragrafo 5). Si è, dunque, denunciato che il Comune di Modica, omettendo di fornire tempestivamente con modalità adeguate una serie di ulteriori informazioni rilevanti, ha posto in essere atti in contrasto con le indicazioni recate da norme della direttiva da considerarsi *self executing*.

Inoltre, si è fatto rilevare come non sia stato presentato alcuno studio e valutazione istruttoria sull’effettiva integrazione dell’impianto “nel contesto delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale, sia per quanto attiene alla sua realizzazione che al suo esercizio”.

Si è sottolineato, poi, come per l’energia derivante da digestione anaerobica (utilizzando vari substrati: letame, residui organici, mais o altro) si discute da diverso tempo se rappresenti effettivamente energia da fonte rinnovabile e si contesta in letteratura scientifica la stessa compatibilità ambientale dei relativi impianti, soprattutto in agricoltura. È stata, nel prosieguo, posta l’attenzione sulla circostanza secondo cui il provvedimento autorizzativo contrasta con atti della stessa Amministrazione Comunale di Modica, la quale aveva sottoscritto la c.d. Carta dei Sindaci promossa dall’Unione Europea e, dunque, si era data, in via programmatica, un indirizzo di tutela ambientale totalmente opposto.

Particolare rilevanza viene data alla mancata sottoposizione del progetto alla procedura di screening per verificare la sua assoggettabilità alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA). Sul punto, si è specificato come la Corte Costituzionale, con sentenza n. 93/2013, abbia dichiarato incostituzionale, per contrasto con la normativa comunitaria, le disposizioni della legge regionale delle Marche n. 3/2012, impugnata in via principale dal Governo, nella parte in cui, limitandosi a stabilire soglie di tipo solo dimensionale al di sotto delle quali i progetti relativi ad impianti a biomasse non sono assoggettabili alla procedura di valutazione di impatto ambientale, violano l’obbligo di tenere conto di tutti

gli altri criteri indicati nell'Allegato III alla Direttiva n. 2011/92/UE, come prescritto dall'articolo 4, paragrafo 3, della medesima.

Tra l'altro, si è specificato che la Commissione europea ha proposto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (2009/2086) perché la direttiva sopra citata impone un preciso obbligo per gli Stati membri di assoggettare a valutazione di impatto ambientale i progetti descritti nell'allegato II, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante all'esito della procedura di verifica di assoggettabilità (screening), e tale verifica deve essere effettuata attraverso specifici criteri di selezione, definiti nell'allegato III della direttiva, che si riferiscono alle loro dimensioni, al cumulo con altri progetti, all'utilizzazione di risorse naturali, alla produzione di rifiuti, all'inquinamento e ai disturbi ambientali, alla localizzazione, tenendo conto dell'utilizzazione attuale del territorio e delle capacità di carico dell'ambiente naturale, alle caratteristiche dell'impatto potenziale con riferimento, tra l'altro, all'area geografica e alla densità della popolazione interessata, mentre la normativa nazionale, al fine di escludere la necessità della verifica di assoggettabilità alla procedura di valutazione di impatto ambientale per determinate categorie di progetti, si limita a prevedere delle soglie dimensionali.

Il Governo italiano, dunque, su impulso di tale procedura di infrazione, ha impugnato in via principale la legge della Regione Marche succitata, in materia di valutazione di impatto ambientale, assumendo come parametro interposto di illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, la direttiva 92/2011/UE. La Corte Costituzionale, come anticipato, con la sentenza n. 93/2013, ha accolto il ricorso dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge regionale nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a verifica di assoggettabilità, non prevede che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'Allegato III alla direttiva n. 2011/92/UE, come prescritto dall'articolo 4, paragrafo 3, della medesima.

È stato fatto poi notare che, come chiarito dalla giurisprudenza intervenuta successivamente a tale sentenza (cfr. Tar Marche n. 707/2014; Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 4727/2014) deve essere disapplicata la normativa nazionale che statuisce esenzioni per gli impianti di potenza inferiore ad una data soglia, perché "si deve rilevare come, infatti, a fondare la tesi della doverosità della V.I.A. concorrano i principi di precauzione e dell'azione preventiva, propri del diritto comunitario, sanciti all'art. 191 del T.F.U.E., ove il legislatore, nell'affermare che "la politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela (...)” induce a ritenere che la V.I.A. non possa, certamente, escludersi sulla semplice base della soglia di potenza”.

Pertanto, si è precisato che, in assenza di una normativa nazionale che tenga conto di tutti e non solo di alcuni dei criteri indicati nell'Allegato III alla direttiva n. 2011/92/UE, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della stessa, si deve ritenere che le tipologie progettuali dell'allegato IV, Parte II, punto 2, lett. a), del D. Lgs. n. 152/2006, debbano essere sottoposte alla verifica di assoggettabilità in base ad una valutazione da svolgersi, in

assenza della previsione di criteri e soglie conformi alla normativa comunitaria, caso per caso.

Ulteriore vizio del procedimento che viene in questa sede fatto rilevare concerne l'art. 3, comma 2, punti 2 e 3 D.A. A.R.T.A. Regione Sicilia 16 dicembre 2015, nella parte in cui omette ogni riferimento agli elementi di valutazione forniti dal gestore atti a dimostrare che la produzione, l'impiego o la detenzione di sostanze e/o materiali non reca nocimento alla salute del vicinato e alle verifiche, effettuate di concerto con l'autorità sanitaria, che abbiano consentito l'allocazione dello stesso nell'abitato. È stato omesso di riferire sugli elementi oggettivi di valutazione acquisiti in ordine alla compatibilità dello stabilimento con altri usi legittimi dell'ambiente e sulla presenza di molestie alla popolazione derivanti dalla presenza di vapori, gas o altre esalazioni insalubri o che possano riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti ascrivibili allo stabilimento stesso. Si è fatto, poi, notare come l'Amministrazione non si sia nemmeno curata di relazionare "sulla manifestazione nel tempo di lamentele e/o esposti da parte della popolazione, e sulle valutazioni condotte al riguardo da parte del Comune, coadiuvato dall'autorità sanitaria". Ci si è concentrati, successivamente, sulla circostanza per cui nel progetto non vi sia alcun riferimento alla tracciabilità e provenienza delle biomasse, né all'osservanza della "filiera corta", in coerenza con le finalità stesse dell'uso di esse in agricoltura e con le norme che ne tutelano le finalità energetiche e la loro natura alternativa e sostenibile. Si è fatto qui riferimento ai numerosi casi di localizzazione selvaggia degli impianti, spesso del tutto avulsi dal contesto agrario circostante e del tutto antieconomici, avviati esclusivamente in quanto assistiti da rilevanti contributi pubblici, tant'è che l'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas ha precisato che, per garantire il conseguimento dei vantaggi, cui si è fatto cenno, "la legislazione ha intrapreso un percorso, basato sulle intese di filiera o contratti quadro, ovvero sulle cosiddette filiere corte, caratterizzate da prodotti ottenuti entro un raggio di 70 km dall'impianto che li utilizza per produrre energia elettrica".

Un cenno viene fatto, infine, alla mancata previsione, nel provvedimento impugnato, di qualunque tipo di prevenzione delle molestie olfattive associate all'impianto.

Si fa notare, infatti, come venga superficialmente previsto un generico monitoraggio semestrale degli odori, senza che vengano puntualmente stabilite le misure da adottare in caso di odori molesti identificati, né un programma di prevenzione mirato ad identificarne le sorgenti, a caratterizzare i contributi di queste ultime e ad applicare, secondo le migliori tecnologie disponibili (BAT), misure di eliminazione. Si fa presente, infatti, che occorrerebbe un efficace piano di gestione ambientale che l'impresa proponente non si è nemmeno preoccupata di abbozzare.

Conclusioni

Al termine di questo lavoro, mi preme fare alcune considerazioni.

Anzitutto, il tema trattato mi ha permesso di approfondire la materia della produzione di energia da Iafr (impianti alimentati da fonti rinnovabili) e, più specificamente, una delle fonti energetiche che da più tempo accompagna l'umanità: la biomassa.

Presupposto necessario per collaborare alla redazione degli atti depositati in seno al processo amministrativo di cui si è parlato è stato, infatti, lo studio e l'analisi di tutta questa materia e, in particolare, degli aspetti autorizzatori degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Proprio al fine di redigere degli atti processualmente efficaci è stato necessario chiedersi se il sito scelto per il progettato impianto fosse adeguato, sicuro sotto il profilo ambientale, se fossero stati interpellati tutti i soggetti deputati a fornire autorizzazioni, pareri, nulla osta o atti di assenso in qualsivoglia modo denominati, se fosse, ancora, stata prevista la predisposizione del documento di valutazione dei rischi o il fine vita dell'impianto, se sia stata, cioè, seguita e rispettata tutta la procedura relativa alla costruzione ed autorizzazione dello stesso.

Si è avuto modo, poi, di confrontarsi anche con articoli e letteratura scientifica sulle biomasse e sul vettore energetico che ne sta a valle: il biogas.

È stato, qui, appurato come diverse e contrastanti siano le voci degli operatori del settore. Se, infatti, relativamente al settore delle biomasse solide, si è visto come questi ultimi lo ritengano incrociare tutti gli obiettivi di transizione ecologica (quali la produzione di energia da fonti rinnovabili, la sostenibilità ambientale, l'economia circolare, ecc.), e ritengano che, rispetto ad altre rinnovabili, la produzione di energia da biomasse consenta un'elevata programmabilità e continuità nell'erogazione energetica ed un abbattimento delle emissioni di anidride carbonica¹⁴, altri operatori siano di diverso avviso.

Nello specifico, si è visto, ad esempio, come vi sia uno scontro in atto tra le imprese che trasformano il legno in semilavorati e pannelli per l'arredamento e l'edilizia e quelle che, invece, lo utilizzano per produrre energia elettrica e termica attraverso le biomasse. In particolare, le prime si sono mosse per lo stop agli incentivi, sostenendo che, spingendo l'utilizzo di legno per produrre energia, essi stiano determinando una grave carenza di materia prima ed una conseguente difficoltà di approvvigionamento con un forte rialzo dei prezzi¹⁵.

Ancora, specificamente al caso di centrali di produzione di biometano, è stato rilevato come, ai fini della sostenibilità complessiva dell'impianto, occorra considerare che una centrale della potenza di 1 MW accesa tutto l'anno consuma 14.400 tonnellate di materia prima. Ciò vuol dire che, al fine di valutarne complessivamente l'impatto ambientale, occorre anche tenere conto del traffico di camion necessario per il continuo rifornimento

¹⁴ Giorgio Dell'Orefice, "Biomasse solide: tanta energia, poche emissioni e filiera corta", *Il Sole 24 Ore*, 1 maggio 2021, p. 17.

¹⁵ Giovanna Mancini, "Biomasse, 500 scienziati per lo stop agli incentivi", *Il Sole 24 Ore*, 20 marzo 2021, p. 13.

della biomassa da bruciare. Va considerata, inoltre, la circostanza secondo la quale è impossibile raggiungere tali quantità solo con le potature degli alberi, gli scarti e i sottoprodotti dell'agricoltura della zona, quindi il materiale da bruciare dovrà necessariamente provenire da forniture diverse¹⁶, non puntualmente controllabili.

Nel corso dell'approfondimento, ci si è accorti di come l'impiego a fini energetici di biomasse, come anche di sostanze organiche di risulta, è visto da numerosi esperti della materia come ambientalmente ed energeticamente non sostenibile in tutte le sue accezioni, nonché rischioso per la salute umana, sia nell'uso diretto combustivo che tramite digestione anaerobica e che residuali margini di accettabilità del processo di trattamento anaerobico rimangono solo per ridotte dimensioni ed in circuiti localizzati per matrici che realmente superino la possibilità di riutilizzo tale e quale o previo compostaggio aerobico¹⁷. Ciò si scontra con quanti ritengono che le potenzialità di questo settore, invece, siano molto grandi. L'Unione petrolifera italiana, ad esempio, sostiene¹⁸ che il biometano sia una risorsa molto importante per i soggetti obbligati ad immettere nel consumo una certa quota di biocarburanti, in quanto, oltre ad essere un biocarburante avanzato, prevede un'agevolazione nell'adempimento proprio perché contiene le emissioni e, dunque, contribuisce al rispetto degli impegni che l'Italia si è assunta sottoscrivendo il Protocollo di Kyoto prima e l'Accordo sul clima di Parigi poi.

Districarsi tra queste diverse (e, per certi versi, opposte) opinioni non è stato semplice. Ogni opinione, tra l'altro, necessita di essere attentamente valutata, per evitare che sia portatrice di interessi circoscritti e, dunque, non scientificamente attendibile.

Bisogna evitare che il termine "bio" venga acriticamente associato a politiche di effettiva transizione ecologica, in quanto, spesso nasconde esclusive strategie di *greenwashing*.

Alla fine di questo project work ritengo di affermare che la valutazione, in termini ambientali, di un progetto come quello approfondito in questi mesi di tirocinio, è diversa da caso a caso, in quanto dipende dalle caratteristiche dell'impianto, dalla sua localizzazione, dalle materie utilizzate per la produzione di energia, nonché dal rispetto di tutte le prescrizioni previste dalla legge.

L'iter processuale ad oggi compiuto ha dimostrato quanto complessi e diversi siano i punti di vista e la pari forza delle tesi sostenute da tutte le parti in causa. Ciò è confermato dalla necessità di relazioni, verifiche e consulenze demandate ad esperti della materia al precipuo fine di orientare il giudice nella decisione.

Ritengo che, pur sposando ciascuna parte del processo la propria tesi ed i propri interessi, in questa materia bisognerebbe sempre augurarsi che si possa pervenire ad una decisione giusta, che tenga in considerazione l'interesse primario alla protezione dell'ambiente.

¹⁶ Si veda il contributo a cura del Comitato "Lasciateci Respirare" di Monselice, fonte: <https://www.eco-magazine.info/news/altro-che-energia-rinnovabile-le-centrali-biomasse-sono-un-affare-solo-per-chi-le-fa.html>.

¹⁷ Così il biologo e ricercatore CNR-Irsa Massimo Blonda, fonte: <https://www.vglobale.it/2018/05/08/energia-e-biomasse-ecco-i-pericoli/>.

¹⁸ Cfr. Del Manso F., Biometano Day Tortona, 1 marzo 2018.

Non è maturo essere pregiudizialmente contrari ad ogni forma di sviluppo imprenditoriale, ma bisogna essere consci che non possiamo più permetterci di considerare sviluppo ciò che non rispetta, e si integra in piena sostenibilità, con l'ecosistema in cui viviamo.

Bibliografia

G. Dall'Ò, Arecco F. (a cura di), "Energia sostenibile e fonti rinnovabili", Ipsoa WKI, Milano, 2012.

Piazzolla Paolo, "Biomasse: scarti organici per ottenere energia pulita", Ambiente & Sicurezza, 2009, p.84

È stato, poi, fondamentale il volume a cura di Gian Paolo Ghelardi e Francesco Arecco "Biometano da biogas", Edizioni Ambiente, Milano 2019, che può, senza dubbio, considerarsi il primo volume italiano completo dedicato al biometano.