

LA PROMOZIONE DELL'ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI: IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO ED INTERNAZIONALE

THE PROMOTION OF ENERGY FROM RENEWABLE SOURCES: THE ITALIAN AND INTERNATIONAL REGULATORY FRAMEWORK

Dr. Luigi Benvenuti¹

Me. Jamila Wisóski Moysés Etchezar²

RIASSUNTO: Questo articolo si occupa in particolare di una delle questioni più attuali, anche in tutto il mondo, in materia di diritto ambientale e di diritto pubblico, cioè “la disciplina delle energie rinnovabili”. L’argomento, come accennato, coinvolge l’intera comunità mondiale, e in particolare l’Italia, che nel referendum del 2011 giugno ha scelto di non utilizzare l’energia nucleare. Una scelta che implicitamente significava anche l’aderenza ad un futuro uso dell’energia da fonti rinnovabili. L’adozione dell’aggettivo “futuro” significa che l’Italia non è ancora in grado di utilizzare le energie rinnovabili come unica fonte di approvvigionamento energetico. La discussione si concentrerà inoltre sul collegamento degli impianti di produzione di biogas alla rete del gas naturale e sull’incentivazione del biometano nella rete del gas naturale, nonché su il quadro normativo internazionali e sui principi fondamentali in materia ambientale.

Parole chiave: Ambiente. Fonti Rinnovabili. Energie Rinnovabili. Norme Internazionali.

ABSTRACT: This article deals in particular with one of the most current issues, also around the world, in the field of environmental law and public law, i.e. “the discipline of renewable energies”. The argument, as mentioned, involves the entire world community, and in particular Italy, which in the referendum of 2011 June chose not to use nuclear energy. A choice that implicitly meant also adherence to a future use of energy from renewable sources. The adoption of the adjective “future” means that Italy is not yet able to use renewable energies as the only source of energy supply. The discussion will also focus on the connection of biogas production plants to the natural gas network and the stimulation of biomethane in the natural gas network, as well as on international standards and on the fundamental principles Environmental.

Keywords: Environment. Renewable Sources. Renewable. International Standards.

1 PREMESSA

Il Decreto Legislativo Italiano del 3 marzo 2011, n. 28³ esordisce dichiarando chiaramente le proprie finalità: l’art. 1 del D.Lgs. n. 28/2011, infatti, lungi dal contenere norme di carattere precettivo, si presenta come una sorta di dichiarazione di intenti, avente ad oggetto il raggiungimento degli obiettivi fissati a livello europeo per l’anno 2020 in materia di consumo di energia da fonti rinnovabili, e quindi la predisposizione dei necessari strumenti, meccanismi,

¹ Membro del Collegio docenti de Master in Diritto dell’ Ambiente dell’ Università Ca’ Foscari. Coordinatore del Dottorato in Diritto Europeo dei Contratti civili, commerciali e del lavoro dell’ Università Ca’ Foscari di Venezia. Email: luigi.benvenuti@unive.it

² Master nel diritto ambientale dell’Università Cà Foscari di Venezia (2011). Laurea specialistica in scienze giuridiche e sociali presso all’Università di Passo Fundo (2007). Professore di diritto presso le Facoltà Giovanni Paolo II in PassoFundo, RS. email: juridicapassofundo@hotmail.com

³ Il Decreto Legislativo 3 marzo 2011, n. 28, “Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE”, è entrato in vigore il 29 marzo 2011, è pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 71, 28 marzo 2011, Supplemento Ordinario n. 81, è reperibile al sito http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/testo_int.asp?d=62612 consultato il 19 agosto 2011.

incentivi, nonché del relativo quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per aumentare la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia, nonché la quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti; oltre a ciò, il decreto disciplina e promuove l'efficienza energetica degli edifici. In altre parole, la finalità propria delle testo in esame è la piena attuazione delle direttiva 2009/28/CE⁴, espressamente richiamata nello stesso articolo 1 (l'articolo contiene, altresì, il richiamo alla Legge 4 giugno 2010, n. 96, ovvero alla cosiddetta Legge Comunitaria 2009, che, all'art. 17, delega il Governo ad adottare il decreto legislativo di attuazione della direttiva 2009/28/CE⁵).

Tanto premesso, è evidente che l'analisi del decreto nel suo complesso, dovrà, necessariamente, e per prima cosa, ripercorrere le tappe principali che, nella mappa normativa internazionale ed europea, hanno portato all'adozione della direttiva sopra citata, per poi riservare al commento del successivo art. 3, che richiama gli obiettivi fissati dalla direttiva per l'Italia, l'analisi del quadro normativo nazionale⁶.

Appare opportuno evidenziare, fin da ora, che l'art. 1, secondo capoverso, nonostante l'uso dell'avverbio "*inoltre*" nel testo della norma, preannuncia le norme aventi ad oggetto i meccanismi di mercato previsti per il raggiungimento degli obiettivi nazionali in materia di energie rinnovabili⁷(quali i trasferimenti statistici tra gli Stati membri e i progetti comuni tra gli Stati membri e con i paesi terzi), nonché le norme sulle garanzie di origine, sulle procedure amministrative, sull'informazione, sulla formazione, sull'accesso alla rete elettrica per l'energia da fonti rinnovabili e sui criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi, norme queste che rappresentano sempre, come visto per la prima parte dell'art. 1, attuazione della direttiva 2009/28/CE (e non un *quid pluris* che l'uso dell'avverbio di cui sopra potrebbe sottointendere).

2 IL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE: IL PROTOCOLLO DI KYOTO

4 La Direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, è entrata in vigore il 25 giugno 2009, è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 5 giugno 2009, è reperibile al sito <http://eur-lex.europa.eu> consultato il 19 agosto 2011.

5 La Legge 4 giugno 2010, n. 96, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge Comunitaria 2009", è entrata in vigore il 10 luglio 2010, è pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 146, 25 giugno 2010, Supplemento Ordinario n. 138, è reperibile al sito <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2010;96> consultato il 19 agosto 2011. Si ricorda brevemente che il Governo, ogni anno, entro il 31 gennaio, deve presentare al Parlamento un disegno di legge per l'attuazione, diretta o a mezzo delega legislativa al Governo stesso, della normativa comunitaria: tale legge viene, appunto, denominata "legge comunitaria".

6 Si evidenzia che il D.Lgs. n. 28/2011 è composto da nove titoli (ciascuno diviso per capi) e quattro allegati. Il Titolo I è intitolato "Finalità ed obiettivi" ed è composto da tre articoli: art. 1 - Finalità; art. 2 - Definizioni; art. 3 - Obiettivi nazionali, oltre ad una parte iniziale in cui il Legislatore richiama le molteplici norme, comunicazioni e decisioni interessate dal decreto stesso. Nel presente lavoro si è deciso di trattare il tema dell'inquadramento normativo e delle finalità del D.Lgs. n. 28/2011 commentando gli art. 1 e 3 ed evitando di trattare separatamente l'elencazione delle norme coinvolte, le quali, più utilmente, verranno citate ed analizzate in relazione ai diversi argomenti di volta in volta trattati.

7 V. art. 35 e art. 36 del D. Lgs. n. 28/2011. Come si vedrà nel prosieguo, esistono, sia a livello internazionale che a livello comunitario, forme di cooperazione tra Stati che, facendo ricorso a meccanismi di mercato, consentono lo scambio di permessi di emissione, in tal modo consentendo ai singoli Stati stessi di attenuare gli obblighi su di essi gravanti in ambito di riduzione dei gas ad effetto serra e di utilizzo di energia da fonti rinnovabili. V. LEONARDI, *Le emissioni di gas ad effetto serra nelle politiche delle Nazioni Unite e della Comunità Europea*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2005, n. 1, p. 7 e JACOMETTI, *La direttiva Linking: il collegamento tra il sistema comunitario di scambio di quote di emissioni e i meccanismi flessibili del Protocollo di Kyoto*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2005, n. 1, p. 43.

Come anticipato, la finalità propria del D.Lgs. n. 28/2011 è quella di incrementare il ricorso all'uso delle fonti rinnovabili per la produzione di energia, nonché l'incentivazione del risparmio energetico, e ciò al fine di ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra, responsabili del riscaldamento del pianeta e del conseguente cambiamento climatico, in ottemperanza agli obblighi previsti dagli ordinamenti sovranazionali di cui l'Italia fa parte; è necessario, quindi, analizzare tali obblighi, partendo dall'ambito internazionale.

Le più rilevanti problematiche in materia ambientale sono state affrontate dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992. In seno alla citata Conferenza, sono stati adottati importanti documenti e dichiarazioni⁸, tra cui si ricorda in particolare, in relazione all'argomento che qui interessa, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (comunemente indicata con l'acronimo UNFCCC, che si userà d'ora in poi)⁹. Tale Convenzione si proponeva l'obiettivo di stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra, prevedendo la necessità per i paesi industrializzati aderenti alla Convenzione di riportare, entro il 2000, le proprie emissioni ai livelli registrati nel 1990; tale obiettivo, però, non fu previsto come vincolante e la UNFCCC non rappresentò, per questo motivo, uno strumento adatto, o quantomeno sufficiente, ad impegnare i grandi paesi "inquinatori" a percorrere la direzione segnata. Per tale motivo, gli stessi paesi firmatari, tre anni dopo, nel 1997, adottarono un protocollo alla Convenzione stessa, il Protocollo di Kyoto¹⁰, con cui vennero finalmente fissati obiettivi vincolanti¹¹ per i paesi industrializzati (vale a dire quelli elencati nell'Annesso I alla UNFCCC¹², ad eccezione della Bielorussia e della Turchia). Il Protocollo di Kyoto, però, entrò in vigore solo molto tempo dopo, il 16 febbraio 2005¹³, a seguito della ratifica della Russia¹⁴, e senza la ratifica degli Stati Uniti: l'esistenza di norme vincolanti a carico dei

8 Per un approfondimento, v. CROSETTI, FERRARA, FRACCHIA, OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2007, pag. 15.

9 La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (United Nation Framework Convention on Climate Change (Rio de Janeiro, 1992) è entrata in vigore il 21 marzo 1994, è stata ratificata dall'Italia il 15 aprile 1994, è reperibile al sito <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> consultato il 19 agosto 2011.

10 Il Protocollo di Kyoto alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Kyoto Protocol to the United Nation Framework Convention on Climate Change) è stato adottato il 10 dicembre 1997 dalla Terza Conferenza delle Parti aderenti alla Convenzione, tenutasi a Kyoto, in Giappone, è entrato in vigore il 16 febbraio 2005, a seguito della ratifica da parte della Russia, depositata il 18 novembre 2004, è reperibile al sito http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php consultato il 19 agosto 2011.

11 Per un approfondimento del concetto di effettività ed attuazione del Protocollo di Kyoto, v. MONTINI, *Il sistema di risoluzione delle controversie previsto per il Protocollo di Kyoto*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2005, n. 1, p. 27.

12 I Paesi ricompresi nell'Annesso 1 alla UNFCCC sono tutti i paesi industrializzati, ossia Islanda, Liechtenstein, Monaco, Bielorussia, Bulgaria, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Federazione Russa, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ucraina, Ungheria, oltre a tutti i Paesi elencati dell'Annesso II alla UNFCCC, ovvero paesi industrializzati che pagano per i costi dei Paesi in via di sviluppo (vengono escluse le cosiddette economie in transizione), che sono: Australia, Canada, Giappone, Norvegia, Nuova Zelanda, Stati Uniti, Svizzera, Turchia, gli allora 15 paesi membri dell'Unione Europea e l'Unione Europea stessa. V. TINACCI MOSELLO, *L'Unione Europea e il Protocollo di Kyoto*, in *Rivista geografica italiana*, 2006, n. 4, p. 593.

13 Per un approfondimento sul lungo iter di entrata in vigore del Protocollo di Kyoto, v. SCOVAZZI, *L'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2005, n. 1, p. 177.

14 V. NESPOR, *Introduzione: il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore* in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2005, n. 1, p. 2: "Per un curioso ricorso storico, la Russia si è trovata nuovamente a rivestire un ruolo chiave nell'ambito di uno scontro tra le potenze economicamente più sviluppate [...].

Anche questa volta, sia pure su scala più globale, la Russia ha svolto un ruolo determinante nello scontro tra i due blocchi in cui si erano suddivise le grandi potenze economiche: Unione Europea, Giappone e Canada da una parte, Stati Uniti e Australia dall'altra: uno scontro che, pur riguardando un trattato ambientale, sarebbe miope ridurre alla semplice politica ambientale, riguardando invece scelte di complessiva strategia politico-economica nel futuro delle relazioni internazionali con i paesi meno sviluppati [...]. Determinanti per la scelta compiuta sono stati con tutta probabilità non tanto i pericoli di negative conseguenze sulle relazioni

solli paesi industrializzati, e non anche a carico dei paesi in via di sviluppo, tra cui Cina ed India, ha rappresentato, e rappresenta ancora, motivo di forte critica al sistema del Protocollo ed ha determinato, in sostanza, l'opposizione e la conseguente mancata adesione da parte degli Stati Uniti d'America.

Il Protocollo di Kyoto fissa, con efficacia vincolante, l'obiettivo di ridurre complessivamente le emissioni di gas serra del 5,2% rispetto alle emissioni esistenti nel 1990 e ciò nel periodo 2008-2012, ripartendo tale obiettivo "globale" in maniera differenziata tra i vari paesi obbligati.

A tal proposito, si ricorda che l'Unione Europea¹⁵, complessivamente intesa, si è impegnata ad una riduzione di emissioni pari all'8%, suddividendo, infine, tale quota tra i singoli Stati membri con il *Burden Sharing Act* del 16 giugno 2008, assegnando all'Italia un obiettivo di riduzione pari alla quota percentuale del 6,5%.

Secondo quanto previsto dal Protocollo, tali obiettivi possono essere raggiunti, oltre che a mezzo di politiche energetiche a favore delle fonti alternative, del risparmio e dell'efficienza energetica, anche attraverso dei meccanismi flessibili di cooperazione internazionale, che potremmo definire meccanismi di mercato a tutti gli effetti.

Tali strumenti, in estrema sintesi, rappresentano un modo per i singoli Stati di ridurre le emissioni di gas serra là dove sia più conveniente farlo (conveniente dal punto di vista economico, in principalità) e adempiere, così, al proprio rispettivo obbligo di riduzione, essendo indifferente, nell'ottica "globale" del Protocollo di Kyoto, dove tale riduzione avvenga, purché contribuisca effettivamente al raggiungimento dell'obiettivo complessivamente fissato.

Tali meccanismi sono tre e vengono così denominati: International Emission Trading (IET o "scambio internazionale delle quote di emissione"), Clean Development Mechanism (CDM o "meccanismo per lo sviluppo pulito") e Joint Implementation (JI o "attuazione congiunta").

In breve, il primo strumento introduce un meccanismo di scambio, anzi una vera e propria possibilità di compravendita, di permessi di emissione tra paesi industrializzati; il secondo strumento, invece, introduce forme particolari di collaborazione tra Stati, i quali possono congiuntamente realizzare progetti a tecnologia pulita nei paesi in via di sviluppo, ricevendo in cambio un corrispondente numero di crediti di emissione; infine, il terzo strumento rappresenta un meccanismo di collaborazione analogo a quello appena illustrato, ma tra paesi industrializzati e paesi ad economia in transizione¹⁶.

Come anticipato, la Comunità Europea aderì prima alla Convenzione sui cambiamenti

economiche bilaterali con l'Unione Europea quanto – nonostante l'opinione degli oppositori – i concreti vantaggi economici derivanti dall'adesione. Con la sua adesione, la Russia è stata infatti ammessa a partecipare al mercato delle emissioni di gas serra creato dal Protocollo e riservato ai soli Stati aderenti. La Russia potrà quindi vendere il proprio enorme quantitativo di emissioni disponibili (determinato dal crollo dell'economia dopo il 1990 e dalla conseguente riduzione delle emissioni) agli Stati inadempienti agli obblighi di riduzione assunti: una opportunità di incalcolabile valore economico (nonostante l'assenza degli Stati Uniti, l'acquirente più probabile e più ambito)".

¹⁵ La terminologia relativa all'Unione Europea è cambiata con l'entrata in vigore, il 1 gennaio 2009, del Trattato di Lisbona, che ha sostituito la denominazione "Comunità Europea" con quella "Unione Europea". Nel presente lavoro verrà mantenuta la distinzione terminologica tra le due espressioni: per tutti i fatti ed atti precedenti il 1 gennaio 2009, quindi, si continuerà a fare riferimento alla Comunità Europea. Circa l'impegno alla riduzione delle emissioni, si è preferito fare riferimento all'Unione Europea, essendo tale impegno ancora in vigore.

¹⁶ V. LEONARDI, op. cit., pag. 8.

climatici del 1992 e, successivamente, al Protocollo di Kyoto¹⁷, dichiarando, al momento della ratifica, che la Comunità, insieme agli Stati membri, avrebbe adempiuto congiuntamente agli impegni assunti¹⁸.

L'Italia, comunque, al di là degli atti normativi di recepimento delle direttive europee sul tema, di cui si dirà nel successivo paragrafo, ha autonomamente ratificato il Protocollo di Kyoto con la Legge 1 giugno 2002, n. 120¹⁹.

In ottemperanza alla norma appena citata, l'Italia ha approvato il Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra²⁰, che rappresenta, in sostanza, il documento programmatico del governo italiano contenente la strategia politica in materia di sicurezza energetica, di riduzione delle emissioni ad effetto serra, di sviluppo sostenibile e, quindi, più in generale, in materia di protezione ambientale. Tale programma, in particolare, individua la necessità, per il nostro Paese, di introdurre ulteriori e maggiormente incisive politiche energetiche per ridurre i livelli di emissione e ciò al fine di rispettare, appunto, i vincoli del Protocollo (vincoli che, infatti, già all'epoca dell'adozione del Piano, cioè già nel 2001, apparivano difficilmente raggiungibili).

E' importante ricordare che il cammino del Protocollo di Kyoto non si è di certo fermato al 1997, ma è proseguito negli anni attraverso le periodiche Conferenze delle Parti della UNFCCC, fino ad arrivare, nel 2001, alla Settima Conferenza di Marrakech²¹. In occasione di tale summit, anche al fine di favorire la ratifica e l'entrata in vigore dell'accordo, all'epoca ancora non raggiunta, le Parti decisero di incentivare, rendendoli in sostanza più flessibili, i meccanismi di cooperazione già descritti, a discapito della introduzione di nuovi vincoli in capo ai singoli Stati, e a discapito anche dell'estensione ad altri Paesi dei vincoli già esistenti.

Più recentemente, nel 2009, si è tenuta la Quindicesima Conferenza delle Parti, a Copenaghen²², la quale, atteso il prossimo termine di scadenza del Protocollo di Kyoto (2012) avrebbe dovuto concludersi con la predisposizione di un nuovo accordo, valevole dal 2012 in poi. Da questo punto di vista, però, la Conferenza di Copenaghen deve considerarsi come un'esperienza fallimentare, dal momento che alcun impegno vincolante per gli Stati è stato adottato e alcun passo significativo, almeno a parere di chi scrive, è stato fatto da Cina, India e Stati Uniti d'America in direzione di una politica veramente planetaria di tutela dell'ambiente. Anche in occasione dell'ultima Conferenza, tenutasi a Cancun nel 2010²³, nonostante i notevoli passi avanti

17 La Comunità Europea ha ratificato la UNFCCC in data 21 dicembre 1993 e il Protocollo di Kyoto in data 31 maggio 2002.

18 Per l'analisi della normativa europea in materia di energia, si rimanda al paragrafo successivo.

19 La Legge 1 giugno 2002, n. 120, "Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997", è entrata in vigore il 4 luglio 2002, è pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 142, 19 giugno 2002, Supplemento Ordinario n. 129, è reperibile al sito <http://www.camera.it/parlam/leggi/02120l.htm> consultato il 20 agosto 2011.

20 Il Piano Nazionale per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra è stato approvato dal Comitato Interministeriale per la programma economica (CIPE) con delibera del 19 dicembre 2002, n. 123 ed è reperibile al sito http://www.cipecomitato.it/it/documenti/bozza_Piano_finale.pdf consultato il 20 agosto 2011.

21 La Settima Conferenza delle Parti aderenti alla UNFCCC si è tenuta a Marrakech (Marocco) tra il 29 ottobre e il 9 novembre 2001.

22 La Quindicesima Conferenza delle Parti aderenti alla UNFCCC si è tenuta a Copenaghen (Danimarca) tra il 7 e il 18 dicembre 2009.

23 La Sedicesima Conferenza delle Parti aderenti alla UNFCCC si è tenuta a Cancun (Messico) tra il 29 novembre e il 10 dicembre

fatti dalla diplomazia internazionale, l'adozione di nuovi accordi vincolanti è stata ulteriormente rinviata. La prossima Conferenza si terrà a Durban (Sudafrica) il prossimo novembre.

Tracciato così, seppur per sommi capi, il quadro di riferimento normativo internazionale, si può sostenere che l'ordinamento internazionale, ormai da tempo, ha riconosciuto come primaria l'esigenza di reperire ed assicurare le risorse energetiche per lo sviluppo economico e, al contempo, arrestare, o quantomeno mitigare, il processo di cambiamento climatico oggi indiscutibilmente in atto²⁴.

Il D.Lgs. n. 28/2011, sicuramente, si pone in questo solco, incentivando l'uso delle fonti rinnovabili (energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas, secondo la definizione contenuta nell'art. 2 alla lettera a), nonché il risparmio e l'efficienza energetica, nell'intento, quindi, di rafforzare la politica energetica di un paese, qual è l'Italia, praticamente privo di fonti fossili proprie e caratterizzato da una bassa intensità energetica, che sconta la difficoltà di approvvigionamento energetico all'estero (si pensi all'instabilità politica recente e non dei Paesi storicamente esportatori di petrolio e gas in Italia) e uno scarso sviluppo della grande industria, fattori questi tutti che potrebbero rendere particolarmente difficile per l'Italia il raggiungimento delle soglie di riduzione fissate dal Protocollo di Kyoto²⁵.

3 LA DEFINIZIONE NORMATIVA DI BIOMASSA

Nel presente decreto legislativo in suo articolo 20²⁶, il legislatore determina che l'Autorità

2010. I documenti relativi agli accordi presi nel corso della Conferenza sono reperibili al sito <http://cancun.unfccc.int/> consultato il 2 settembre 2011.

24 Le fonti scientifiche a sostegno di tale tesi sono innumerevoli e anche la loro semplice elencazione esula dai confini della presente opera; ci si limita pertanto a citare l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA): "i più recenti approfondimenti scientifici confermano l'influenza delle attività antropiche sui cambiamenti climatici in termini di aumento della temperatura media del pianeta, dovuta all'incremento della concentrazione dei gas ad effetto serra in atmosfera", in "Politiche e misure nazionali sui cambiamenti climatici – Elementi per una valutazione" documento pubblicato nel giugno 2011 e reperibile al sito <http://www.enea.it/it/produzione-scientifica/pdf-volumi/v2011-05-politicheclima.pdf> consultato il 2 settembre 2011.

25 Rapporto dell'Istituto superiore per la Protezione e la ricerca Ambientale (ISPRA) "Italian Greenhouse Gas Inventory 1990-2008 National Inventory Report 2010", reperibile al sito http://www.apat.gov.it/site/_contentfiles/00158100/158102_rapporto_113_2010.pdf consultato il 2 settembre 2011, da cui emerge che le emissioni nazionali totali dei sei gas serra, espresse in termini di CO₂ equivalente, al netto delle emissioni ed assorbimenti di gas serra dall'uso del suolo, dai cambiamenti dell'uso del suolo e dalle foreste, sono aumentate del 4.7% nel 2008 rispetto all'anno base 1990 passando da 517 a 541 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente: pertanto, confrontando l'andamento della serie con l'obiettivo di riduzione previsto dal Protocollo di Kyoto, pari al 6.5% entro il periodo 2008-2012, si nota che le emissioni, pur avendo registrato una decrescita dal 2004, sono ancora distanti dal raggiungimento dell'impegno nazionale.

26 D.LGS. 3 MARZO 2011, N.28. Art. 20: *Collegamento degli impianti di produzione di biometano alla rete del gas naturale 1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas emana specifiche direttive relativamente alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti di produzione di biometano alle reti del gas naturale i cui gestori hanno obbligo di connessione di terzi. 2. Le direttive di cui al comma 1, nel rispetto delle esigenze di sicurezza fisica e di funzionamento del sistema: a) stabiliscono le caratteristiche chimiche e fisiche minime del biometano, con particolare riguardo alla qualità, l'odorizzazione e la pressione del gas, necessarie per l'immissione nella rete del gas naturale; b) favoriscono un ampio utilizzo del biometano, nella misura in cui il biometano possa essere iniettato e trasportato nel sistema del gas naturale senza generare problemi tecnici o di sicurezza; a tal fine l'allacciamento non discriminatorio alla rete degli impianti di produzione di biometano dovrà risultare coerente con criteri di fattibilità tecnici ed economici ed essere compatibile con le norme tecniche e le esigenze di sicurezza; c) prevedono la pubblicazione, da parte dei*

per l'energia elettrica e il gas emani specifiche direttive relativamente alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti di produzione di biometano nella rete del gas naturale. Così è di fondamentale importanza capire la definizione normativa di biomassa come elemento integrante nella produzione del biogas e biometano.

Attualmente non esiste in Italia una definizione univoca di biomassa. In funzione dell'eterogeneità dei materiali, della modalità di utilizzo, della provenienza, dell'uso finale e del rapporto con la normativa sui rifiuti, la definizione di biomassa assume un significato diverso a seconda dell'ambito di utilizzo, ovvero a seconda della normativa di riferimento. Questo può creare difficoltà di attribuzione, dato che le diverse fonti legislative e istituzionali la definiscono in maniera diversa, dando adito ad interpretazioni contrastanti.

La normativa comunitaria Direttiva 2009/28/CE e quella nazionale D.Lgs. n. 387/2003 e D.Lgs. n. 28/2011, art.2, comma 1, lettera e, definiscono la biomassa come "la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprende sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani". Così, dalla definizione data, se ne ricava che ampia è la gamma di prodotti solidi e liquidi che rientrano nel concetto, anche se si rileva come, allo stato attuale, la biomassa solida sia oggetto di un interesse superiore rispetto a quella liquida, qual può essere ad esempio l'olio di palma.²⁷

Gli impianti che convergono le biomasse in energia possono essere di differente natura a seconda della biomassa che devono ricevere, tuttavia, al di fuori della fase preliminare di trattamento della materia prima, per il resto sono simili a quelli ad alimentazione ordinaria.

Una delle dottrine più attuale definisce che la biomassa è una locuzione che riunisce una gran quantità di materiali di natura molto eterogenea. In generale con tale termine si designa ogni sostanza organica di origine vegetale o animale da cui sia possibile ottenere energia attraverso processi di tipo fisico, chimico o biochimico. Queste sostanze sono disponibili come prodotti diretti o residui dei settori agricolo e forestale, come sottoprodotti o scarti dell'industria agro-alimentare, e come scarti della catena della distribuzione e dei consumi finali²⁸.

Sull'interpretazione giuridica e la definizione normativa la discussione è stata per anni accesa e conflittuale, portando ad una serie di ricorsi in diverse regioni italiane, infatti, proprio la tipologia del materiale combustibile, la sua provenienza e le modalità di gestione sono stati

gestori di rete, degli standard tecnici per il collegamento alla rete del gas naturale degli impianti di produzione di biometano; d) fissano le procedure, i tempi e i criteri per la determinazione dei costi per l'espletamento di tutte le fasi istruttorie necessarie per l'individuazione e la realizzazione della soluzione definitiva di allacciamento; e) sottopongono a termini perentori le attività poste a carico dei gestori di rete, individuando sanzioni e procedure sostitutive in caso di inerzia; f) stabiliscono i casi e le regole per consentire al soggetto che richiede l'allacciamento di realizzare in proprio gli impianti necessari per l'allacciamento, individuando altresì i provvedimenti che il gestore della rete deve adottare al fine di definire i requisiti tecnici di detti impianti; g) prevedono la pubblicazione, da parte dei gestori di rete, delle condizioni tecniche ed economiche necessarie per la realizzazione delle eventuali opere di adeguamento delle infrastrutture di rete per l'allacciamento di nuovi impianti; h) prevedono procedure di risoluzione delle controversie insorte fra produttori e gestori di rete con decisioni, adottate dalla stessa Autorità per l'energia elettrica e il gas, vincolanti fra le parti; i) stabiliscono le misure necessarie affinché l'imposizione tariffaria dei corrispettivi posti a carico del soggetto che immette in rete il biometano non penalizzi lo sviluppo degli impianti di produzione di biometano.

²⁷ CHIRICHIGNO S, NICOLIS G, CIRIMBILLA V, SCAPPINI L., Aspetti Fiscali Delle Principali Energie Rinnovabili, Biomasse, eolico e fotovoltaico, Verona, Euroconference, 2011, p. 161.

²⁸ PAGNONI G.A., Impianti a Biomasse per la produzione di energia, Roma, Genio Civile, 2011, pg. 29.

oggetto di dinieghi e ricorsi in merito alle procedure autorizzative di impianti a biomasse.²⁹

Fortunatamente, con la sentenza n. 1563/2009 del TAR di Torino del 5 giugno 2009³⁰, la questione sembra risolta considerando che il TAR ha infatti stabilito la necessita di comprendere a quale fine e in quale contesto la definizione di biomassa deve essere ricondotta, per poter procedere all'individuazione della giusta definizione. Ne consegue che per una procedura autorizzativa di un impianto a biomasse, per l'utilizzo di biomasse come combustibile, per la gestione di biomassa come rifiuto o sottoprodotto dovrà essere utilizzata la definizione della normativa che in quel momento si sta utilizzando.

Nel prossimo paragrafo approfondiremo le definizioni normative di biomassa riguardando le diverse normative attualmente esistenti e, particolarmente, ai sensi de DLgs n. 387/2003 e del D. Lgs n.28/2011.

4 CLASSIFICAZIONE DI BIOMASSA AI SENSI DEL D. LGS N. 387/2003 E DEL D. LGS N. 28/2011

Inizialmente, ricordiamo che l'Unione europea da sempre si è interessata allo sviluppo di una politica comune volta a favorire lo sviluppo della produzione di energia pulita, intendendo con tale termine quella rinnovabile. La legiferazione comunitaria comprende, da un lato una serie di direttive, ultima la 2009/28/CE, recepita dal nostro legislatore con il D.Lgs. n. 28/2011 e dall'altro programmi tesi ad incoraggiare la ricerca e lo sviluppo delle fonti rinnovabili, soprattutto nel comparto dell'autotrasporto.

²⁹ PAGNONI G.A., Impianti a Biomasse per la produzione di energia, Roma, Genio Civile, 2011, pg. 45.

³⁰ In sede definitoria anche l'art. 2 del d.lgs. 387/2003 riprende testualmente la direttiva e stabilisce “.. per biomassa si intende: la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani”. Questa è, si ribadisce, l'unica definizione di biomassa presente nella legislazione italiana rilevante e congruente con la pertinente direttiva al fine di stabilire cosa possa intendersi per biomassa nel contesto di disciplina afferente le fonti rinnovabili di energia, che qui interessa; essa, come chiarito nei considerando della direttiva di cui è attuazione, può poi convivere con altre e solo parzialmente coincidenti definizioni. Non del tutto pertinente è allora l'eventualmente diversa definizione ricavabile dal d.lgs. 152/2006 e relativo allegato X alla parte V (ovvero dal d.p.c.m. 8.3.2002, come modificato dal d.p.c.m 8.10.2004, in tema di “disciplina delle caratteristiche merceologiche dei combustibili aventi rilevanza ai fini dell'inquinamento atmosferico, nonché delle caratteristiche tecnologiche degli impianti di combustione”, dal contenuto sostanzialmente sovrapponibile all'allegato X del d.lgs. 152/2006), non dettata in attuazione specifica della direttiva in materia di fonti rinnovabili di energia e dunque tale da scontare il possibile equivoco di presupporre diverse definizioni di biomassa. E' infatti pur vero che l'art. 267 co. 4 del d.lgs. 152/2006 formula espresso richiamo alla direttiva 2001/77/CE e al d.lgs. 387/2003, ciò tuttavia avviene senza per altro modificare il contenuto di quest'ultimo, inclusa la definizione di cui all'art. 2, che dunque continua a sussistere; la definizione di biomassa che in tale ultima norma resta così cristallizzata ben può definirsi “speciale” alla luce di quanto evincibile dai considerando della direttiva; vero è allora che, se nell'allegato X del d.lgs. 152/2006 si riprende una pregressa definizione di biomassa anche non del tutto congruente con quella evincibile dalla direttiva 77/2001, per le ragioni già esposte, quest'ultima e solo questa sarà la norma rilevante quando venga in causa l'applicabilità della disciplina promozionale dettata dal d.lgs. 387/2003. D'altro canto la configurabilità come “rifiuto” di una sostanza non esclude l'applicabilità alla medesima, in una fase successiva, della normativa afferente le fonti di energia rinnovabili per quella parte di “rifiuti biodegradabili” che sono infatti espressamente contemplati dalla direttiva 77/2001 e quindi dal d.lgs. 387/2003 (...). Sentenza n. 1563/2009 del TAR di Torino del 5 giugno 2009. Sito TAR <http://www.giustizia-amministrativa.it/>

Per sostenere lo sviluppo delle energie rinnovabili, come previsto dalla Direttiva comunitaria 2001/77/CE, è ammesso l'utilizzo da parte dei singoli Stati membri di aiuti di Stato volti alla tutela ambientale. Nei considerando di questa Direttiva viene espressamente prevista la possibilità da parte degli Stati di sostenere lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, in maniera comunque differente gli uni dagli altri.³¹

Con il presente decreto legislativo n. 28 del 3 marzo 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 71, supplemento ordinario n. 81, del 28 marzo 2011 è stata recepita la direttiva 2009/28/CE. Le finalità del decreto sono quelle, come all'articolo 1³², di definire gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi ed il quadro istituzionale, finanziario e giuridico necessari per poter raggiungere l'obiettivo del 17% di quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo complessivo posto per il 2020.

Con relazione a classificazione tecnica di biomassa, gli operatori che iniziano un percorso finalizzato alla autorizzazione di un impianto a biomassa per la produzione di energia elettrica devono partire dal DLgs 387/2003. In tema di procedura autorizzatoria prevista dall'art. 12 del DLgs 387/2003 per l'installazione di una centrale elettrica a biomasse, la definizione di "biomassa" si ricava direttamente dall'art. 2 della direttiva 2001/77/CE³³, ripreso testualmente nel DLgs 387/2003, di cui tale decreto legislativo è attuativo e che si occupa specificamente di fonti energetiche rinnovabili.³⁴

Attualmente la definizione di biomassa ai sensi del DLgs 387/2003, è stata ampliata di questo DLgs 28/2011 in commento. Nell'articolo 2, lett. e), definisce la biomassa come "la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, gli sfalci e le potature provenienti dal verde pubblico e privato, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani;...". Oltre alla definizione generale sono distinti i seguenti composti (art.2): bioliquidi i "combustibili liquidi per scopi energetici diversi dal trasporto, compresi l'elettricità, il riscaldamento ed il raffreddamento, prodotti dalla biomassa"; biocarburanti i "carburanti liquidi o gassosi per i trasporti ricavati dalla biomassa"; biometano il "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".³⁵

31 CHIRICHIGNO S, NICOLIS G, CIRIMBILLA V, SCAPPINI L., Aspetti Fiscali Delle Principali Energie Rinnovabili, Biomasse, eolico e fotovoltaico, Verona, Euroconference, 2011, p. 9.

32 Art.1 Il presente decreto, in attuazione della direttiva 2009/28/CE e nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge 4 giugno 2010 n. 96, definisce gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti. Il presente decreto inoltre detta norme relative ai trasferimenti statistici tra gli Stati membri, ai progetti comuni tra gli Stati membri e con i paesi terzi, alle garanzie di origine, alle procedure amministrative, all'informazione e alla formazione nonché all'accesso alla rete elettrica per l'energia da fonti rinnovabili e fissa criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi. Decreto Legislativo n. 28/2011, Sito Governo Italiano <http://www.governo.it/>

33 Art. 2, a) fonti energetiche rinnovabili o fonti rinnovabili: le fonti energetiche rinnovabili non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas). In particolare, per biomasse si intende: la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani. DLgs 387/2003, Sito Governo Italiano <http://www.governo.it/>

34 PAGNONI G.A., Impianti a Biomasse per la produzione di energia, Roma, Genio Civile, 2011, p. 46.

35 Art. 2. Ai fini del presente decreto legislativo si applicano le definizioni della direttiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo

Quindi, rispetto alla precedente direttiva 2003/30/CE, vengono aggiunte con il DLgs 387/2003 ed il presente DLgs 28/2011 le definizioni di energia “aerotermica” e “idrotermica”³⁶, di “biometano” e vengono distinti i “bioliquidi” dai biocarburanti”. Così, è ampliato il concetto giuridico di biomassa per adattarsi all’evoluzione della società globalizzata.

5 IL BIOMETANO COME FONTE DI ENERGIA RINNOVABILI

Il presente Decreto Legislativo in commento tratta specificatamente di uno dei temi più attuali, anche a livello mondiale, in materia di diritto ambientale e di diritto pubblico, vale a dire “La Disciplina delle Energie Rinnovabili”. Il tema, come detto, coinvolge tutta la comunità mondiale e in particolare l’Italia, che con il referendum del giugno di 2011³⁷ ha scelto di non utilizzare l’energia proveniente dal nucleare. Una scelta che, implicitamente, ha significato anche l’adesione ad un futuro utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili.

L’adozione dell’aggettivo “futuro” sta a significare che l’Italia non è ancora in grado di utilizzare le rinnovabili come unica fonte di approvvigionamento energetico. Il passaggio sarà inevitabilmente lento e si impiegheranno non meno di 15 o 20 anni prima che le rinnovabili possano diventare una fonte sufficiente a soddisfare il consumo energetico di un intero paese. Questa fase coinciderà con una vera e proprio “età dell’oro” per il gas, in particolare per l’utilizzo del metano “non convenzionale”, cioè una crescita esponenziale del consumo di gas che può essere estratto solo frantumando le rocce d’argilla (shale gas) o i depositi di carbone.³⁸

È certamente vero che il gas, nello scenario mondiale fra il 2010 e il 2035, occuperà il primo posto come fonte per la produzione di energia, però le altre fonti di energie rinnovabili, come il fotovoltaico e le biomasse, per esempio il biometano, avranno anche una posizione privilegiata, occupando il secondo posto a fianco del gas.

È quindi necessario agire subito e preparare quegli strumenti, legislativi e giuridici, per promuovere la ricerca e gli incentivi allo sfruttamento delle energie rinnovabili. Infatti, con il presente decreto legislativo n. 28/2011, queste misure già cominciano a essere impiegate in Italia

e del Consiglio del 26 Giugno 2003. Si applicano inoltre le seguenti definizioni:...h) «bioliquidi»: combustibili liquidi per scopi energetici diversi dal trasporto, compresi l’elettricità, il riscaldamento ed il raffreddamento, prodotti dalla biomassa; i) «biocarburanti»: carburanti liquidi o gassosi per i trasporti ricavati dalla biomassa;...o) «biometano»: 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; ...”. DLgs 28/2011, sito <http://www.governo.it/>

36 Art. 2. Ai fini del presente decreto legislativo si applicano le definizioni della direttiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 Giugno 2003. Si applicano inoltre le seguenti definizioni:.. b) «energia aerotermica»: energia accumulata nell’aria ambiente sotto forma di calore;...d) «energia idrotermica»: energia immagazzinata nelle acque superficiali sotto forma di calore;...”. DLgs 28/2011, Sito Governo Italiano <http://www.governo.it/>

37 Uno dei quattro quesiti del referendum italiano di giugno di 2011 è stato sull’ abrogazione delle nuove norme che consentono la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare. Ottenendo il seguente esito: 94,05% o sia 25.643.652 voti con risposte affermativa e 5,95% o sia 1.622.090 voti con risposta negativa. Sito Wikipedia http://it.wikipedia.org/wiki/Referendum_abrogativi_del_2011_in_Italia

38 Considerando l’utilizzo del metano “non convenzionale”, le riserve globali che riguardano questo tipo di energia sono raddoppiate, conformemente allo studio pubblicato nel febbraio di 2011 dal Ministero dell’Energia Americano su cui 48 regioni del mondo, da cui risulta che le riserve potenziali di gas non convenzionale sono ben distribuite in paesi come Stati Uniti, Brasile, Sudafrica, Polonia, Ucraina, Australia, Cina, ecc. Oggi il 60 per cento del gas estratto negli Stati Uniti è “shale gas”, o sia quello che può essere estratto solo frantumando le rocce d’argilla. Giornale Affari & Finanza, pubblicato nel giorno 13/06/2011, p. 2.

attraverso varie tipi di incentivi per l'utilizzazione di energie rinnovabili, addirittura per l'utilizzo del biometano.

Come già detto prima, quando dall'analisi degli articoli precedenti di questo decreto legislativo, è chiara l'importanza dell'utilizzazione del biometano come fonte energetica da biomassa, considerando lo sviluppo economico, la preservazione ambientale e rispettando il Principio dello Sviluppo Sostenibile.³⁹

Quando il biogas prodotto da un convenzionale impianto di digestione anaerobica⁴⁰ è purificato al 98% di metano e compresso a 220 bar diventa biometano e può essere impiegato con successo nei veicoli a metano. In questo caso non si parla più di biogas ma di biometano: un gas dalle caratteristiche analoghe a quelle del comune gas naturale e adatto sia per autotrazione che per l'immissione nella rete di distribuzione del gas.

Così il biometano può essere connesso alle reti del gas naturale rispettando alcune esigenze tecniche e economiche come stabilito dall'articolo 20, comma 1, che determina "Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas emana specifiche direttive relativamente alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti di produzione di biometano alle reti del gas naturale i cui gestori hanno obbligo di connessione di terzi".

In Italia l'uso del biometano non è ancora molto diffuso, però adesso con le nuove definizioni e con gli incentivi del governo, determinati in questo decreto legislativo, la tendenza è quella di aumentare il numero di impianti di produzione di biometano e l'allacciamento di questi impianti alla rete del gas naturale, contribuendo, ancora di più, allo sviluppo del biometano come fonte di energia rinnovabile.

6 POSSIBILITÀ DI UTILIZZAZIONE DEL BIOMETANO NELLA RETE DEL GAS NATURALE

Purtroppo, in Italia fino a oggi non era possibile l'utilizzo del biometano in ambito cogenerativo o nell'autotrazione a causa della mancanza di standard qualitativi e della definizione

³⁹ La nozione di sviluppo sostenibile incorpora in sé due concetti: sviluppo e sostenibilità. Il primo ha origine con il processo di decolonizzazione che ha caratterizzato i paesi in via di sviluppo, con questo termine, in passato, si è sempre fatto riferimento alla crescita, in particolare alla crescita economica, legata all'andamento positivo del PIL pro-capite. Questa visione si è ampliata fino a considerare anche variabili quali l'istruzione, la sanità, i diritti civili e politici, la tutela delle minoranze ecc., ivi incluse le problematiche ambientali. Per quanto riguarda la sostenibilità, questa è definita come quella condizione in cui la gestione di una risorsa, nota la sua capacità di riproduzione non eccede, nel suo sfruttamento, una determinata soglia. Il tema della sostenibilità riguarda le risorse naturali rinnovabili, quelle cioè che hanno capacità di riprodursi o rinnovarsi. La combinazione di questi due aspetti si basa sul concetto di equità intergenerazionale; si presta ad applicazioni operative e invita a riflettere sull'utilizzo delle risorse naturali guardando al futuro: infatti, con questo termine, si vuole indicare la possibilità di garantire lo sviluppo industriale, infrastrutturale, economico, ecc. di un territorio rispettando, al contempo, le peculiarità dell'ambiente e quindi utilizzandone le risorse naturali in funzione della sua capacità di sopportare tale sfruttamento. MARIOTTI E., IANNANTUONI M., *Il Nuovo Diritto Ambientale*, 4^a edizione, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2010, p. 22-23.

⁴⁰ La digestione anaerobica è un processo di conversione di tipo biochimico basato sulla fermentazione, effettuato da micro-organismi in assenza di ossigeno (anaerobiosi). Le sostanze organiche complesse (zuccheri, proteine e grassi), contenute nei vegetali e nei sottoprodotti di origine animale, vengono aggredite e demolite dai micro-organismi per ricavare energia per il proprio metabolismo, al termine del quale vengono liberati prodotti di rifiuto in forma gassosa e solida. Il biogas può essere prodotto dalla maggior parte dei composti organici: zuccheri, proteine e grassi. PAGNONI G.A., *Impianti a Biomasse per la produzione di energia*, Roma, Genio Civile, 2011, p. 76.

delle modalità tecniche di connessione alla rete del gas. Fortunatamente, il presente Decreto Legislativo, in commento, ha dato inizio ad un percorso di definizione e di incentivazione del biometano.

Infatti, con l'introduzione dall'articolo 20, comma 1, il legislatore prevede che, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas emanerà le specifiche direttive tecniche relativamente al collegamento degli impianti di produzione di biometano nella rete del gas naturale. Così il legislatore, finalmente, allinea l'Italia agli altri paesi del nord Europa in tema di biometano.

Con l'immissione diretta del biometano nella rete del gas naturale si apre una nuova frontiera nello sfruttamento di fonti di energia rinnovabile nell'Italia. La produzione e l'immissione in rete di biometano sono attività già consolidate in altri Paesi Europei stabilendo precise specifiche di qualità per l'immissione in rete.

Il presente Decreto legislativo 28/2011, nell'articolo 20 comma 1, adesso stabilisce la possibilità di utilizzazione del biometano immesso nella rete del gas naturale rispettando alcune esigenze di sicurezza fisica e di funzionamento del sistema, incentivando il suo utilizzo ed il suo sviluppo come fonti di energia rinnovabile.

Nell'articolo 20, comma 2, lettera a, il legislatore determina che “ Le direttive di cui al comma 1, nel rispetto delle esigenze di sicurezza fisica e di funzionamento del sistema: a) stabiliscono le caratteristiche chimiche e fisiche minime del biometano, con particolare riguardo alla qualità, l'odorizzazione e la pressione del gas, necessarie per l'immissione nella rete del gas naturale”. Dunque, con questo articolo il legislatore si preoccupa di garantire la qualità del biometano e la sicurezza nella sua utilizzazione.

Ancora, il legislatore stabilisce nell'articolo 20, comma 2, lettera c, che le direttive prevedono la responsabilità dei gestori di rete della pubblicazione degli standard tecnici per il collegamento degli impianti di produzione di biometano alla rete del gas naturale. Uno dei punti fondamentale per il biometano essere immesso in rete è il trattamento e la pulizia del biogas negli impianti di biometano, dove il biogas viene trasformato per avere le stesse caratteristiche del gas naturale ed essere pertanto immesso in rete.

Quando viene effettuato questo “upgrading”⁴¹, il biometano ottenuto, infatti, è identico al gas fossile che importiamo, sia dal punto di vista chimico che da quello fisico, e pertanto può essere immesso in rete senza alcun problema. Si tratta infatti del metodo ideale per far giungere del carburante pulito a cogeneratori ad alto rendimento, ma anche alle caldaie ad uso privato od industriale.

Uno dei motivi per i quali si può sfruttare il biometano con un'efficienza sensibilmente maggiore rispetto al biogas è che questo può essere trasportato nella rete del gas naturale già esistente. Anche il biometano presenta evidenti vantaggi dal punto di vista ecologico, presentando un bilancio neutro di CO₂ poiché l'anidride carbonica che si libera durante la produzione di biometano non deriva da giacimenti fossili bensì proviene dall'atmosfera.

Infatti, l'immissione di biometano nelle reti urbane del gas, al posto del metano

⁴¹ Quando il biogas prodotto da un impianto di digestione anaerobica è purificato al 98% di metano e compresso a 220 bar diventa biometano.

“tradizionale”, rappresenta una grande sfida energetica. In Germania sono già diversi i casi in cui è stata dimostrata la fattibilità tecnica di reti di biometano al servizio di piccoli centri abitati.

Dunque, la biomassa, se utilizzata in modo sostenibile in tutte le fasi (accrescimento, raccolta, conferimento e conversione energetica), rappresenta una fonte di energia rinnovabile e disponibile localmente ed il suo impiego può consentire la produzione di energia e calore limitando le emissioni complessive di CO₂, oltre a rappresentare la possibilità di sviluppare interessanti nicchie di mercato e di specializzazione.

7 APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA PRECAUZIONE NEL D.LGS 28/2011

Le direttive di prossima emanazione devono contenere le condizioni tecniche e economiche da rispettare per l'immissione di biometano in rete, sia da parte del produttore sia da parte del gestore della rete con obbligo di connessione di terzi produttori.

Favoriscono un ampio utilizzo del biometano, nella misura in cui il biometano possa essere iniettato e trasportato nel sistema del gas naturale *senza generare problemi tecnici o di sicurezza*, come stabilito nello articolo 20, comma 2, lettera b.

Infatti, il legislatore in questo articolo 20 dispensa una grande attenzione al principio della precauzione, stabilendo che siano rispettate le condizioni tecniche e economiche per l'immissione di biometano in rete evitandosi problemi tecnici o di sicurezza.

Il legislatore nell'articolo 20, comma 2, lettera b prevede che le direttive “favoriscono un ampio utilizzo del biometano, nella misura in cui il biometano possa essere iniettato e trasportato nel sistema del gas naturale *senza generare problemi tecnici o di sicurezza* a tal fine l'allacciamento non discriminatorio alla rete degli impianti di produzione di biometano dovrà risultare coerente con criteri di fattibilità tecnici ed economici ed essere *compatibile con le norme tecniche e le esigenze di sicurezza*”.

Con relazione al principio generale di precauzione, l'art. 3-ter del D.Lgs 152/2006 declinando i principi sulla produzione ambientale ai quali si devono attenere tutte le amministrazioni pubbliche nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura con tingibile ed urgente, enuncia il principio dell'azione ambientale.

Il principio dell'azione ambientale prescrive che la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio “chi inquina paga”⁴².

⁴² Nel corso del tempo il principio “chi inquina paga” è stato analizzato utilizzando due chiavi di lettura: avvalendosi di argomentazioni di tipo giuridico-civilistico, è stato posto l'accento sul carattere risarcitorio dei prelievi ad esso ispirati; alternativamente, sono stati evidenziati i connotati economici del principio, sottolineando la funzione de internalizzare le diseconomie esterne compensate con i prelievi ad esso ispirati. Infine il principio “chi inquina paga” è stato assunto quale presupposto di un tributo a carattere ambientale inquinanti a fatti indice di una autonoma

Dunque, con l'articolo 3-ter del T.U.A. il legislatore ha introdotto il principio di precauzione. La precauzione interviene solo sulla potenzialità del danno ambientale. Così le condizioni del principio di precauzione sono tre: identificazione degli effetti negativi; valutazione dei dati scientifici conoscibili che sono a disposizione della collettività e incertezza dei dati scientifici, che di conseguenza vanno periodicamente aggiornati.

Già l'art. 301 del Codice dell'ambiente⁴³ si riferisce alla attuazione del principio di precauzione. Nella prospettiva dello sviluppo ecocompatibile assume importanza fondamentale l'adozione di misure di prevenzioni e di interventi anticipatori alla fonte dell'inquinamento, ispirati all'obiettivo di utilizzare tecnologie meno inquinanti, con minore consumo di materiale e di energia.⁴⁴

Nell'applicazione del principio di precauzione bisogna fare riferimento a un altro principio, quello di proporzionalità considerando che la misura deve essere paragonata al rimedio che si intende adottare. Pertanto, il mezzo prescelto dalla Pubblica Amministrazione per prevenire il potenziale rischio di un pregiudizio deve essere necessario e idoneo rispetto al fine perseguito. In tal modo, in caso di pericoli anche solo potenziali per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione.⁴⁵

Per quando riguarda la garanzia di protezione di beni fondamentali, come la salute umana e l'ambiente, è legittima l'adozione o l'imposizione di determinate misure di cautela anche in situazione di incertezza scientifica, nelle quali è ipotizzabile solo una situazione di rischio e non è dimostrata la evoluzione di rischio in pericolo.

In questa logica, il ricorso al principio di precauzione presuppone sia l'identificazione di effetti potenzialmente negativi derivanti da un fenomeno, da un prodotto o da un procedimento che la valutazione scientifica del rischio qualora, per l'insufficienza dei dati, il loro carattere non concludente o la loro imprecisione, non consenta di determinare con sufficiente certezza il rischio in questione.⁴⁶

Il principio di precauzione con riguardo a sua applicazione trova riscontro nella

capacità contributiva e di risarcimento del danno ambientale provocato. MARIOTTI E., IANNANTUONI M., *Il Nuovo Diritto Ambientale*, 4^a edizione, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2010, p. 74-75.

43 Art. 301, D.Lgs n. 152/2006, 1. In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione. 2. L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva. 3. L'operatore interessato, quando emerga il rischio suddetto, deve informarne senza indugio, indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione, il comune, la provincia, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché il Prefetto della provincia che, nelle ventiquattro ore successive, informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. 4. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, in applicazione del principio di precauzione, ha facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione, ai sensi dell'articolo 304, che risultino: a) proporzionali rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere; b) non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate; c) basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri; d) aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici. 5. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio promuove l'informazione del pubblico quanto agli effetti negativi di un prodotto o di un processo e, tenuto conto delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente, può finanziare programmi di ricerca, disporre il ricorso a sistemi di certificazione ambientale ed assumere ogni altra iniziativa volta a ridurre i rischi di danno ambientale. <http://www.altalex.com>

44 MARIOTTI E., IANNANTUONI M., *Il Nuovo Diritto Ambientale*, 4^a edizione, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2010, p.485.

45 ALOISIO L., *Energie Rinnovabili*, 2^a edizione, Milano, FAG Milano, 2011, p. 22-23.

46 MARIOTTI E., IANNANTUONI M., *Il Nuovo Diritto Ambientale*, 4^a edizione, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2010, p. 60.

giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee ⁴⁷e nella giurisprudenza degli Stati membri, che riconoscono la giustiziabilità del principio di precauzione e, lo applicano anche oltre l'ambito espressamente previsto dall'art. 174 del Trattato.⁴⁸

I criteri guida utilizzati nelle decisioni della giurisprudenza comunitaria attengono alla verifica dello stato di incertezza scientifica del rischio, alla valutazione dell'irreparabilità del danno ipotizzato, all'adeguatezza della misura da applicare al prodotto commercializzato o al processo esaminato e alla sua proporzionalità.

Con relazione agli aspetti interpretativi dell'applicazione del principio di precauzione hanno significativo rilievo nell'assunzione dei provvedimenti amministrativi attinenti molti ambiti economici di attività che possono presentare rischi per l'ambiente e per la salute umana.

Così, con il presente decreto legislativo nell'articolo 20, comma 2, lettera b, il legislatore, sempre riguardando al principio della precauzione prevede che le direttive favoriscono un ampio utilizzo del biometano, però l'allacciamento degli impianti di produzione di biometano dovrà risultare compatibile con le norme tecniche e le esigenze di sicurezza.

8 IL PRINCIPIO DELLA FINALIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA AGLI INTERESSI PUBBLICI.

Dall'esame dell'art. 97 Cost.⁴⁹ emerge il principio di finalizzazione dell'amministrazione pubblica: il buon andamento significa congruità dell'azione in relazione all'interesse pubblico; l'imparzialità postula l'esistenza di un soggetto parte, il quale è tale in quanto persegue finalità collettive che l'ordinamento generale ha attribuito alla sua cura. Tali principi devono essere rispettati anche dal legislatore. Da ciò risulta evidente come la finalizzazione permei l'amministrazione nel suo complesso e si rifletta sulla sua soggettività e sui poteri ad essa riconosciuti ed attribuiti.

I principi ora richiamati devono significativamente essere rispettati anche dal legislatore allorché ponga in essere una disciplina dell'amministrazione: da ciò si desume che la finalizzazione permei l'amministrazione nel suo complesso e si rifletta – ma al tempo stesso da questi elementi

47 Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Grande Sezione, 1^o aprile 2008, Causa C-14/06: "Un obiettivo siffatto, conforme all'art. 152 CE, ai sensi del quale nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività della Comunità è garantito un livello elevato di protezione della salute umana (v., al riguardo, sentenza 12 gennaio 2006, causa C-504/04, Agrarproduktion Staebelow, Racc. pag. I-679, punto 39), nonché all'art. 174, n. 2, CE, ai sensi del quale la politica della Comunità in campo ambientale persegue un elevato livello di tutela e si fonda sui principi di precauzione e di prevenzione (v. sentenza 7 settembre 2004, causa C-127/02, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, Racc. pag. I-7405, punto 44), giustifica tale interpretazione restrittiva delle condizioni di esenzione". Sito Corte di Giustizia delle Comunità Europee, <http://curia.europa.eu/jurisp>

48 Art. 174 Trattato CE 1. La politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale. 2. La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". Sito delle Comunità Europee http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_IT.pdf

49 Costituzione Federale Italiana, Art. 97. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge. Sito: <http://www.governo.it/>

tragga alimento – sulla sua soggettività e sui poteri ad essa riconosciuti o attribuiti. Il principio è applicabile anche all'attività di diritto privato dell'amministrazione e all'organizzazione.⁵⁰

Attraverso, uno sguardo sommario alla disciplina ambientale conferma che i soggetti pubblici sono gravati da molteplici e differenziati doveri di comportamento in funzione di protezione dell'ambiente. È sufficiente leggere gli artt. 68 e ss, d.lgs.112 del 1998 per rendersi conto del fatto che le amministrazioni devono 'conservare', 'autorizzare', 'proteggere', 'controllare', definire 'standard' e così via.⁵¹

Infatti, in questo decreto legislativo n. 28/2011, il legislatore se ispira in questo principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici riguardando alla protezione dell'ambiente, nella misura che stabilisce enumeri regole tanto di conservazione, come di autorizzazione e di protezione.

Nell'articolo 20, del decreto in commento, in suo comma 1, il legislatore tanto stabilisce regole di protezione come determina la definizione di standard, attraverso specifiche direttive che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas dovrà emanare, relativamente alle condizioni tecniche e economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti di produzione di biometano alle reti del gas naturale.

Così, un'altra volta, il legislatore nel comma 2, dell'articolo 20, tendo in vista il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici per la protezione ambientale e dei cittadini, determina che: *“Le direttive di cui al comma 1, nel rispetto delle esigenze di sicurezza fisica e di funzionamento del sistema: (...)b) favoriscono un ampio utilizzo del biometano, nella misura in cui il biometano possa essere iniettato e trasportato nel sistema del gas naturale senza generare problemi tecnici o di sicurezza; a tal fine l'allacciamento non discriminatorio alla rete degli impianti di produzione di biometano dovrà risultare coerente con criteri di fattibilità tecnici ed economici ed essere compatibile con le norme tecniche e le esigenze di sicurezza;”*.

Ancora, possiamo trovare la preoccupazione del legislatore in questo decreto, nel comma 2, con riguardo alle definizioni di standard tecnici per il collegamento alla rete del gas naturale degli impianti di produzione di biometano, attraverso le direttive che: *“ c) prevedono la pubblicazione, da parte dei gestori di rete, degli standard tecnici per il collegamento alla rete del gas naturale degli impianti di produzione di biometano;*

Dunque, il legislatore attraverso questo decreto legislativo, nella totalità degli articoli e particolarmente nell'articolo 20, cerca di rispettare il suo dovere di ente pubblico con la definizione di norme di protezione, conservazione e con congruità dell'azione in relazione all'interesse pubblico.

⁵⁰ CASSETA E., Compendio Di Diritto Amministrativo, Editore Giuffrè, 10 ed., Milano, 2010, p. 31.

⁵¹ Molte altre norme potrebbero, essere citate, con l'avvertenza che occorre distinguere i doveri in senso proprio dalle “competenze” (o attribuzioni) dei soggetti pubblici, che costituiscono in fondo un presupposto perché, a seguito di una precisa indicazione normativa riferita a un rapporto o a un fascio di rapporti, possa configurarsi un dovere. Va aggiunto che il carattere doveroso dell'attività del soggetto pubblico parrebbe suggerire la riconduzione della stessa nell'ambito della categoria del servizio pubblico, cui appunto si applica il principio di doverosità. FRACCHIA F., Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente - art. 2 cost. e doveri di solidarietà ambientale, Il Diritto Dell'Economia, 2-2002, p. 245.

9 INCENTIVO ALLA PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA IN IMPIANTI DI COGENERAZIONE

Il legislatore determina nell'articolo 21, comma 1, delle possibilità di incentivazione del biometano immesso nella rete del gas naturale, secondo le modalità stabilite nelle lettere a,b,c, una dei queste è: "a) mediante il rilascio degli incentivi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, nel caso in cui sia immesso in rete ed utilizzato, nel rispetto delle regole per il trasporto e lo stoccaggio del gas naturale, in impianti di cogenerazione ad alto rendimento". Dunque una delle forme di incentivazione del biometano immesso nella rete del gas naturale stabilita in questo decreto è attraverso impianti di cogenerazione e alto rendimento.⁵²

Quotidianamente l'energia elettrica e l'energia termica utilizzata in Italia sono prodotte in maniera separata: l'elettricità proviene in buona parte dalle grandi centrali termoelettriche, mentre le caldaie convenzionali sono deputate alla produzione di calore.

Il valore aggiunto di un sistema cogenerativo consiste nella possibilità produrre elettricità e allo stesso tempo recuperare quel calore che di solito rimane inutilizzato e viene disperso in atmosfera. In altri termini, un cogeneratore può essere visto come un gruppo elettrogeno che, invece di produrre soltanto energia elettrica, recupera anche il calore generato, innalzando così il rendimento complessivo.

Per la realizzazione di impianti cogenerativi per la produzione di energia termica, elettrica e/o meccanica sono disponibile diverse tecnologie a seconda della potenza richiesta. Gli impianti a turbina a vapore sono identici alle comuni centrali termoelettriche ad eccezione della sezione di combustione della biomassa.

Come già abbiamo parlato prima la digestione anaerobica è la degradazione di materiale organico biodegradabile operato da microorganismi in particolari condizioni, il cui prodotto finale è il biogas, una miscela di metano e anidride carbonica.

Sono state sviluppate tecnologie impiantistiche che sfruttano i processi fermentativi di batteri coltivati all'interno di contenitori chiusi. In tali "digestori" vengono create le condizioni ottimali per lo sviluppo dei microorganismi, il cui metabolismo ha come sottoprodotto il biogas.

Infatti, in un impianto a biogas per miscelazione di substrati e codigestione si può distinguere varie sistemi tra quale la conversione del biogas in energia che nel caso della cogenerazione si produce sia energia elettrica che termica, che viene in parte utilizzata per il riscaldamento dei digestori.⁵³

Con relazione all'efficienza, un impianto di cogenerazione presenta rendimenti medi complessivi intorno all'80-90%. Rispetto alla produzione separata di calore ed elettricità, l'aumento di efficienza è di circa il 30-40%.

La cogenerazione, utilizzando il medesimo combustibile per due utilizzi differenti, mira ad un più efficiente utilizzo dell'energia primaria, con relativi risparmi economici soprattutto nei

⁵² Con relazione al termine "cogenerazione" si intende la produzione combinata di elettricità e di calore da un unico impianto.

⁵³ PAGNONI G.A., Impianti a Biomasse per la produzione di energia, Roma, Genio Civile, 2011, p. 102.

processi produttivi laddove esista una forte contemporaneità tra prelievi elettrici e prelievi termici.

Infatti, la cogenerazione ha natura distribuita e si realizza mediante piccoli impianti che sono in grado di generare calore ed elettricità per grandi strutture (es. ospedali, alberghi ecc.) o piccoli centri urbani. Così, la combustione nelle piccole centrali a cogenerazione raggiunge risparmi fino al 40% nell'utilizzo delle fonti primarie di energia.

Dunque, l'efficienza rappresenta il principale beneficio dei sistemi di cogenerazioni rispetto agli altri sistemi. L'EPA (Environmental Protection Agency) definisce efficienza semplice di un singolo impianto il rapporto tra l'output elettrico netto e la quantità di combustibile consumato. Altro parametro per misurare l'efficienza semplice di un impianto è la quantità di calore, definito come il rapporto tra i Btu di combustibile consumato e i kWh prodotti.

Dato che i sistemi di cogenerazione producono sia energia elettrica sia calore, la loro efficienza totale è data dalla somma dell'output elettrico netto e termico diviso il combustibile impiegato. Il primo vantaggio della cogenerazione è evidentemente economico: un impianto cogenerativo correttamente dimensionato consente elevati risparmi energetici dell'ordine del 25-40%, ed un ritorno dell'investimento intorno ai 36-50 mesi.

La cogenerazione è una strategia di risparmio energetico con utilizzo dell'energia scaricata inutilmente nelle centrali termoelettriche, nei gruppi elettrogeni, nei rifiuti solidi urbani e nelle biomasse. Dunque, l'utilizzazione di un impianto di cogenerazione a biometano è un'alternativa interessante e da preferire a dirittura se l'elettricità prodotta è in sostituzione di elettricità prodotta da combustibili fossili, come avviene attualmente in Italia.⁵⁴

10 INCENTIVAZIONE DEL BIOMETANO USATO PER IL TRASPORTO

Recentemente, l'Italia, il primo paese europeo ad utilizzare il gas naturale come carburante per autotrazione, con più di 700.000 veicoli in Europa (più della metà del totale parco europeo NGV in circolazione), ha introdotto, attraverso questo decreto legislativo, le modalità per consentire l'immissione del biometano nella rete di distribuzione nazionale.

Il biometano è un valido combustibile e brucia in modo efficiente nei motori. In termini di emissioni dirette di CO₂ il biometano emette il 20% in meno rispetto alla benzina e il 5% in meno rispetto al gasolio. Tuttavia, il vero vantaggio del biometano è evidente quando si considera l'intero ciclo di vita del combustibile.

Il biometano offre alcuni benefici di rilievo, in primo luogo è un combustibile rinnovabile e quindi la CO₂ emessa al tubo di scappamento è totalmente rinnovabile, oltre a questo anche le emissioni del ciclo di vita sono molto ridotte, secondariamente provenendo dalla trasformazione di rifiuti organici, elimina una fonte di emissioni di metano dal momento che questi rifiuti si decompongono naturalmente se lasciati a se stessi.

⁵⁴ ALOISIO L., *Energie Rinnovabili*, 2^a edizione, Milano, FAG Milano, 2011, p. 145.

Il presente Decreto Legislativo in commento, agli art. 8⁵⁵, 20, 21, prevede che lo sviluppo delle infrastrutture per il metano è una priorità nazionale e pure la codificazione del biometano per essere immesso nella rete sono una priorità delle Autorità Italiana per l'Energia, inoltre sono da definire incentivi per incrementare gli investimenti per le infrastrutture del biometano.

Infatti, l'industria italiana del metano, che comprende anche NGV System Italia (Associazione Italiana per il gas naturale per il trasporto) e che è membro di NGVA Europa, ha sostenuto fortemente il riconoscimento del gran potenziale del metano e del biometano per essere immessi nella rete del gas nel processo di attuazione della direttiva europea sulle energie rinnovabili nel diritto nazionale.

Così, attraverso questo decreto il legislatore ha dimostrato la valorizzazione e considerazioni dei politici italiani con riferimento al raggiungimento dell'obiettivo del 10% di energie rinnovabili entro 2020 nel settore dei trasporti, con azioni concrete in tal senso.⁵⁶

Molti paesi europei, in particolare Svizzera, Svezia e Germania, stanno investendo molte risorse nel biometano per autotrazione. In Svezia, a Linköping, esiste un impianto di produzione di biometano che alimenta gli autobus pubblici, veicoli privati ed con un treno operativo dal 2005 riadattato per essere alimentato a biometano, mentre nei pressi di Graz è in costruzione un impianto gestito da agricoltori che rifornirà un distributore di metano della OMV.⁵⁷

Dunque è la Svezia che vanta il mercato di biometano per trasporti più sviluppato in Europa. Nel Paese scandinavo i costi variano fra 0.65 e 0.75 E/Kg escluse le tasse. In vari paesi la tassazione sul biogas è inferiore rispetto a quella sulla benzina e sul gasolio fossile e quindi c'è un evidente vantaggio nell'utilizzo del biometano.

Il legislatore italiano con questo Decreto Legislativo n. 28/2011 agisce con riguardo a incentivazione dell'utilizzazione del biometano per il trasporto considerando sempre degli migliori condizione tecniche e economiche e incentivando il suo utilizzo, rimuovendo le barriere non tecnologiche esistente ancora oggi.

1.1 Il Riparto delle Competenze fra Stato e Regioni in Materia di Energie Rinnovabili

Un'altra questione molto discussa negli ultimi anni, soprattutto dalla Corte Costituzionale Italiana, la quale si pronuncia costantemente su questa delicata materia delle fonti di energia

⁵⁵ Art. 8, 1. Al fine di favorire l'utilizzo del biometano nei trasporti, le regioni prevedono specifiche semplificazioni per il procedimento di autorizzazione alla realizzazione di nuovi impianti di distribuzione di metano e di adeguamento di quelli esistenti ai fini della distribuzione del metano. 2. Al fine di incentivare l'utilizzo del biometano nei trasporti, gli impianti di distribuzione di metano e le condotte di allacciamento che li collegano alla rete esistente dei metanodotti sono dichiarati opere di pubblica utilità e rivestono carattere di indifferibilità e di urgenza. Decreto Legislativo n. 28/2011, Sito Governo Italiano <http://www.governo.it/>
⁵⁶ D.Lgs n. 28/2011, Art.3, 1. La quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia da conseguire nel 2020 è pari a 17 per cento. 2. Nell'ambito dell'obiettivo di cui al comma 1, la quota di energia da fonti rinnovabili in tutte le forme di trasporto dovrà essere nel 2020 pari almeno al 10 per cento del consumo finale di energia nel settore dei trasporti nel medesimo anno. 3. Gli obiettivi di cui ai commi 1 e 2 sono perseguiti con una progressione temporale coerente con le indicazioni dei Piani di azione nazionali per le energie rinnovabili predisposti ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2009/28/CE. 4. Le modalità di calcolo degli obiettivi di cui ai commi 1, 2 e 3 sono indicate nell'allegato 1. Sito Governo Italiano <http://www.governo.it/>

⁵⁷ Sito AIEL – Associazione Italiana Energie Agroforestali, www.aiel.cia.it

rinnovabile è: “La Ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni in materia di Energie Rinnovabili”.

Per rispondere a qualche domande sul questo tema devono essere utilizzati, in un primo momento, gli articoli 117 e 118 della Costituzione, il D.Lgs n. 112/1998 e posteriormente il D.Lgs n. 152/2006, “Testo Unico Ambientale”. Importante segnalare che in quest’ultimo durante l’iter di “formazione”, le Regioni hanno denunciato la violazione delle competenze legislative e amministrative regionali con il conseguente stravolgimento delle competenze costituzionalmente definite.

Nell’ambito del previgente Titolo V della Costituzione il settore dell’energia, non trovando un’esplicita collocazione nell’ambito delle materie di potestà legislativa concorrente indicata nell’art. 117 Cost., si configurava, almeno in via di principio, come oggetto di potestà esclusiva statale.

Tuttavia, la dinamica inerente il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni è risultata ben più complessa di quanto potesse apparire in un primo momento. La disciplina del settore andava infatti ad interferire con numerose materie di potestà legislativa concorrente (sanità, urbanistica, lavori pubblici di interesse regionale, acque minerali e termali, cave e torbiere, agricoltura) e nell’inevitabile contenzioso costituzionale che si è sviluppato intorno alla vicenda, è stata più volte riconosciuta la compresenza di interessi e competenza sia statale che regionali.⁵⁸

Con relazione a questa tematica, resta evidenziato che ha avuto una lenta e progressiva evoluzione dalla ripartizione di competenza in materia ambientale tra Stato e Regione cominciata negli anni Settanta, quando la Corte Costituzionale ha cominciato a riconoscere alle Regioni una pluralità di titoli di legittimazione legislativa consentendo loro di intervenire in materia, in particolare con la sentenza n. 72 del 1977, dove la Corte Costituzionale ha riconosciuto che la protezione della natura rientra nella più ampia materia “agricoltura e foreste”, espressamente contemplata dall’articolo 117 Cost. fra quelle per le quali le Regioni a statuto ordinario possono emanare norme legislative.⁵⁹

Da quell’epoca fino a oggi, la Corte Costituzionale ha acquisito la consapevolezza della trasversalità della materia ambientale, riconoscendo la competenza concorrente delle Regioni, si affermando l’idea che l’ambiente debba ricevere la massima protezione possibile, a prescindere dalla provenienza delle norme stesse⁶⁰. Si deve pure considerare che l’interesse

⁵⁸ Caruso G. M. , Diritto dell’ambiente. Rossi G. (a cura di), Cap. IX, “ *Fonti energetiche rinnovabili*”, Giappichelli. 2008, p 380.

⁵⁹ Corte Costituzionale Italiana, sentenza n. 72 del 1977, “Invero, la legge impugnata non riguarda il paesaggio nella integrale ricchezza dei suoi elementi ma, rivolta com’è a salvaguardare la flora, assicura la protezione della natura, intesa come sub- materia rientrante nella materia “agricoltura e foreste”, espressamente contemplata dall’art. 117 Cost. fra quelle per le quali le Regioni a statuto ordinario, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e dal rispetto dell’interesse nazionale e di quello delle altre Regioni, possono emanare norme legislative. Si noti che il divieto di abbattimento non è mai condizionato dalla circostanza che le piante conferiscono in qualche modo, con la loro presenza, alla tutela del paesaggio, come invece dovrebbe essere se la legge regionale si proponesse di tutelare la flora solo quale elemento costitutivo di esso e non già quale elemento del patrimonio naturale in sé considerato”. <http://www.giurcost.org/decisioni/1977/0072s-77.html>

⁶⁰ Uno sguardo sommario alla disciplina ambientale conferma che i soggetti pubblici sono gravati da molteplici e differenziati doveri di comportamento in funzione di protezione dell’ambiente. E sufficiente leggere gli artt. 68 e ss, d.lgs.112 del 1998 per rendersi conto del fatto che le amministrazioni devono ‘conservare’, ‘autorizzare’, ‘proteggere’, ‘controllare’, definire ‘standard’

per l'ambiente abbia di per sé carattere intersettoriale o, se si vuole, costituisca un settore che interseca trasversalmente gran parte degli altri, il che determina inevitabilmente una complessità ulteriore.⁶¹

Quindi, la particolare complessità organizzativa orizzontale viene a sommarsi con un'accentuata complessità organizzativa verticale che non è risolta dall'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, perché sussistono comunque le competenze concorrenti delle regioni in diverse materie e varie competenze amministrative di Province e Comuni che incidono sull'ambiente.

Di recente la Corte Costituzionale ha ribadito che la competenza legislativa, pur presentandosi sovente connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti (sentenza n. 32 del 2006), rientra tuttavia nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali fondate sulle rispettive competenze volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale (sentenza n. 247 del 2006). (Fonte:<http://www.giurcost.org/decisioni/>)

Attualmente la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 67/2011, ha definito l'ennesima contesa di competenze tra Stato e Regioni sul terreno dell'installazione e della realizzazione di impianti da fonti di energia rinnovabili. E dimostra, ancora una volta, come i rapporti in materia di energia coinvolgano frequentemente materie contigue, molto spesso di spettanza esclusiva dello Stato, cosicché la materia concorrente "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" finisce per risultare compressa in funzione della tutela di interessi limitrofi, difficilmente separabili da quelli energetici.⁶² (Fonte: <http://dirittiregionali.org>)

12 CONCLUSIONE

Infine, in materia di energia rinnovabile, crediamo sia possibile segnalare le carenze dell'attuale normativa costituzionale: da un lato, infatti, attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art.117, comma, 2, lett. s) mentre dall'altro assegna alla legislazione concorrente, in ordine alla quale lo stato può dettare solo i principi fondamentali la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, comma 3).

e così via. FRACCHIA F., Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente - art. 2 cost. e doveri di solidarietà ambientale, Il Diritto Dell'Economia, 2-2002, pg. 245.

61 L'assetto delle strutture organizzative che esercitano competenze in materia ambientale, alla luce del d.lgs. n. 152/2006 e alla luce della normativa dei settori rimasti al di fuori dell'ambito di applicazione del codice, è caratterizzato dalla complessità sia orizzontale sia verticale, che comporta la frammentazione dei centri di cura degli interessi fra loro, talvolta, contrastanti. MARIOTTI E., IANNANTUONI M., Il Nuovo Diritto Ambientale, 4^a edizione, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2010, p.107.

62 Corte Costituzionale Italiana, sentenza n. 67/2011, "L'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale non basta a legittimare l'intervento della norma regionale impugnata, neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente. La competenza esclusiva statale in tale materia (art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.), infatti, è intesa ad assicurare livelli di protezione, non solo adeguati, ma anche uniformi, fungendo così da limite invalicabile per la legislazione regionale. L'esigenza di una valutazione unitaria del sistema "ambiente", insomma, non tollera discipline regionali differenziate, che insidiano l'organicità della tutela complessiva già individuata a livello nazionale". Sito Corte Costituzionale Italiana <http://www.cortecostituzionale.it>

L'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di energia è regolata in Italia dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale prevede, ai commi 3 e 4⁶³, una disciplina generale caratterizzata da un procedimento che si conclude con il rilascio di una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o altro soggetto costituzionale delegato della Regione, autorità competente in questo caso.

Nella realizzazione di un impianto di generazione di energia da fonti rinnovabili, come di qualsiasi opera pubblica è necessaria la compartecipazione di tutti i soggetti portatori di interessi (ambientale, culturale, urbanistico, sanitario) coinvolti nella realizzazione dell'opera. La finalità di composizione degli interessi coinvolti è perseguita dalla previsione dell'autorizzazione unica che, pur attribuita alla competenza regionale, è il risultato di una conferenza di servizi, che assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione degli interesse in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che il rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente.

La norma si presenta meno oscura nonostante gli sforzi compiuti dalla Corte Costituzionale, e ha favorito la produzione di normative diverse e in qualche caso di intralcio allo sviluppo delle energie rinnovabili da parte delle regioni.

Qualche soluzione in quest'ambito già viene proposta e si basa soprattutto sull'esempio della Germania, dove però è diversamente costruito il rapporto fra Stato e Regioni. Infatti lo Stato può dettare anche discipline di dettaglio nelle materie a competenza concorrente, salvo il potere dei *Länder* di sostituire entro 6 mesi la disciplina in modo da tener conto delle realtà presenti sul territorio. Inoltre la clausola generale "di necessità" consente alla normativa statale di prevalere su quella regionale qualora se ne ravvisasse la necessità per realizzare equivalenti condizioni di vita nel territorio federale e la tutela dell'unità giuridica ed economica dello Stato.

Un'altra soluzione proposta o un altro esempio da seguire, per risolvere problemi di carattere organizzativo, potrebbe essere quello della Francia e dell'Inghilterra, che hanno trasferito al Ministero dell'Ambiente le competenze statali in ordine di tutela del paesaggio, eliminando così uno dei profili che hanno maggiore incidenza nel ritardo e nel blocco di molti procedimenti di autorizzazione.

Persino, una soluzione in questo campo potrebbe avvenire con approvazioni di specifiche riforme sul tema dell'energia, in particolare delle fonte rinnovabili, sempre che gli interventi

63 D.Lgs 387/2003, art. 12, comma 3. "La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. A tal fine la Conferenza dei servizi e' convocata dalla regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione. Resta fermo il pagamento del diritto annuale di cui all'articolo 63, commi 3 e 4, del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. Comma 4. L'autorizzazione di cui al comma 3 e' rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. Il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere, in ogni caso, l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto. Il termine massimo per la conclusione del procedimento di cui al presente comma non può comunque essere superiore a centottanta giorni." <http://www.camera.it/>

puntuali si ispirino a un organico processo di riforma che diminuisca le complessità organizzative e procedurali.

RIFERIMENTI

ALOISIO, Luigi. **Energie Rinnovabili**, 2^a ed., Milano: Editore FAG Milano, 2011;

BASILE, Gianluca, **Compendio di Diritto dell'Ambiente**, Aggiornato al D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128, 5^a ed. Napoli: Editore Esselibri –Simone, 2010;

BUSSINES & FINANCE JOURNAL. **Corriere della Sera**, publicado em 13.06.2011, p. 2, Italia.

CORDINI, Giovanni. FOIS, Paolo. MARCHISIO. Sergio. **Diritto ambientale**. Profili internazionali europei e comparati, Torino: Editore Giapichelli, 2008;

DELL'ANNO. Paolo, **Principi del diritto ambientale europeo e nazionale**, Milano: Editore Giuffrè, 2004;

FRANCESCATO, Valter. ANTONINI, Eliseo. **Energia elettrica e calore dal biogas**. Una concreta opportunità per gli agricoltori, Padova, AIEL – Associazione Italiana Energia Agroforestali, 2007.

MARIOTTI, Elisabetta. IANNANTUONI, Michele. **Il Nuovo Diritto Ambientale**, 4^a ed., Santarcangelo di Romagna: Editore Maggioli, 2010;

PAGNONI, Gian Andrea. **Impianto a Biomasse per la produzione di energia**, Roma: Editore Genio Civile, 2011;

SCHEER, Hermann. **Autonomia Energetica**. Ecologia, tecnologia e sociologia delle risorse rinnovabili. Milano: Editore Ambiente, 2010.

VERRILLI, Antonio. **Diritto dell'Unione Europea, Aspetti istituzionali e politiche dell'Unione**, 18^a ed., Simone, 2011.

LINKS

Site AIEL – Associazione Italiana Energie Agroforestali, www.aiel.cia.it

Site Bioenergy Feedstock Information Network (BFIN), <http://bioenergy.ornl.gov/>

Site Corte Costituzionale, <http://www.cortecostituzionale.it>

Site delle Comunità Europee <http://eur-lex.europa.eu>

Site della Enel Green Power, <http://www.enelgreenpower.com/it/>

Site della Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, <http://eur-lex.europa.eu>

Site Governo Italiano <http://www.governo.it/>

Site Ministero Dell'Ambiente Italiano, www.minambiente.it

Site Organizzazione delle Nazioni Unite, <http://www.un.org/>

Recebido: 03 de julho de 2018

Aprovado: 10 de agosto de 2018