

Sulla definizione del concetto di “biomassa” ammissibile negli impianti di biogas

Cons. Stato, Sez. VI 25 novembre 2025, n. 9238 - Ponte, pres. f.f.; Mathà, est. - Compagnia Energetica Bellunese - C.E.B. S.r.l. (avv. Conte) c. Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (Avv. gen. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Sviluppo sostenibile - Residuo di legno di mobilifici quale biomassa

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società Compagnia Energetica Bellunese – C.E.B. s.r.l. (di seguito Ceb), titolare di un impianto termoelettrico alimentato da biomasse da filiera corta nel comune di Longarone (Belluno), ha richiesto al Tar per il Lazio, sede di Roma (n.r.g. 7341/2020), di accertare l'ammissibilità delle forniture delle imprese Autotrasporti Grigolin (per conto del gruppo Homes) e Veneta Cucine S.p.a. ai sensi del D.M. 2.3.2010 e la rispettiva riconducibilità alla tipologia IV (residui delle attività di lavorazione dei prodotti agroalimentari, zootecnici e forestali) di cui alla tabella A dell'art. 2, comma 1, lettera a) del predetto D.M. Ha inoltre chiesto che il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste venga condannato a tutti i relativi adempimenti necessari. Tale verifica è necessaria per chiedere il rilascio di certificati verdi con l'applicazione del coefficiente moltiplicativo elevato previsto dalla legge n. 296 del 2006.

2. L'azione giudiziaria si rendeva necessaria in quanto le rispettive richieste dell'azienda nel 2019 erano state disattese dal Ministero (verbale del sopralluogo del 10.6.2019) alla luce della considerazione che le “forniture di Autotrasporti Grigolin per conto del gruppo Homes (pari a ton. 3.825,27) e Veneta Cucine S.p.A. (pari a ton. 2.969,34) non sono ammesse in quanto residui della lavorazione industriale di mobilifici”. Una successiva istanza del 2020 aveva scaturito poi un nuovo sopralluogo da parte del Ministero (9.10.2020), dove, per la medesima richiesta, veniva rilevato che “non sono ammesse in quanto residui della lavorazione industriale di mobilifici. Al riguardo si precisa che tale biomassa viene tracciata con Formulari rifiuti. Sulla base di quanto previsto e disciplinato dall'art. 382 septies della legge n. 296/2006 sono ammesse ad ottenere l'incentivo per la produzione elettrica da energia rinnovabile solo le biomasse di origine agricola, forestale (legno vergine), agro-alimentare (...).” Di talché la proposizione di un primo ordine di motivi aggiunti, con i quali la Ceb ha contestato le conclusioni del Ministero nel verbale del sopralluogo del 9.10.2020, reiterando le domande giudiziarie e le rispettive censure già proposte con il ricorso introduttivo. Seguiva, nel 2022, un ulteriore accertamento della tracciabilità di biomasse dell'impianto per l'anno 2020, e nel sopralluogo dedicato del 22.11.2022 il Ministero rilevava la non ammissibilità delle forniture di Veneta Cucine in quanto «provengono dalla lavorazione industriale di mobilifici e quindi non ammissibili in quanto tale tipologia di prodotto è considerata rifiuto ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 “Norme in materia ambientale” e non biomassa legnosa “vergine”». Non avendo avuto successo un'analogia domanda di riesame che conteneva controdeduzioni alle osservazioni del Ministero, la Ceb proponeva una seconda serie di motivi aggiunti, riformulando le medesime doglianze.

3. Nel giudizio di primo grado veniva sostanzialmente dedotto che:

- gli scarti del legno utilizzati dalle aziende per la creazione di mobili potrebbero essere adoperati per la produzione di energia elettrica mediante impianti alimentati da biomassa, rientrando il materiale nella definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), tipologia IV della Tabella A di cui al D.M. 2 marzo 2010;
- secondo la tesi attore la biomassa ed il biogas derivanti da prodotti agricoli, di allevamento e forestali come la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse includerebbe gli scarti di mobilificio in quanto residui provenienti dalle industrie connesse all'attività di silvicoltura, alla luce del fatto che il legno impiegato per la creazione di mobili sarebbe allo stato naturale e non subirebbe trattamenti. L'impiego di legno naturale non precedentemente lavorato garantirebbe l'ottenimento di scarti biodegradabili e utilizzabili come biomassa, non trattata chimicamente, dell'industria della lavorazione del legno;
- sarebbe evidente il nesso fra l'attività industriale delle aziende operanti nel campo della trasformazione del legno in prodotto finito e la silvicoltura.

4. Con la sentenza indicata in epigrafe il TAR per il Lazio ha respinto il ricorso ed i relativi motivi aggiunti, rilevando la fondatezza dell'argomentazione della parte resistente (richiamando nella sentenza le specifiche deduzioni), in particolare che:

- i) la biomassa utilizzata ai fini della produzione di energia proveniente dalla lavorazione industriale di mobilifici non costituisce biomassa di origine agricola, agro alimentate o forestale;
- ii) l'industria del mobile e dell'arredamento in legno è caratterizzata soprattutto dalla presenza prevalente di residui di solventi, diluenti e svernicianti utilizzati per le fasi di verniciatura, lucidatura e pulizia dei mobili come acetone, formaldeide, xileni, diluenti e/o solventi di pulizia, svernicianti, diluenti per vernici, tricloroetano, stracci sporchi di solventi e/o

vernici, mentre le segherie, che sono gli stabilimenti adibiti alla riduzione di tronchi di albero in legname, per mezzo di segh meccaniche, producono cippati, trucioli, refili e scarti di legno vergine, che sono gli unici abilitati ad ottenere la certificazione di tracciabilità per l'incentivo previsto dalle norme vigenti;

iii) l'utilizzazione degli sfridi è resa possibile solo se la segheria provvede alla loro trasformazione in chips, che semplificano i problemi di immagazzinamento e di trasporto;

iv) la biomassa rinvenuta nell'impianto della Ceb di cui alle forniture di Autotrasporti Grigolin per conto del gruppo Homes e Veneta Cucine era accompagnata da formulario di identificazione dei rifiuti, mentre la movimentazione fiscale della biomassa vergine è tracciata unicamente dalla presenza di documenti di trasporto.

Il TAR riteneva che la valutazione nel merito del Ministero costituisse esercizio di discrezionalità tecnica, laddove il sindacato del giudice amministrativo si era limitato al riscontro del vizio di illegittimità per violazione delle regole procedurali e di eccesso di potere per manifesta illogicità, irrazionalità, irragionevolezza. Secondo il TAR erano "condividibili le conclusioni a cui è pervenuto il ministero, il quale, nell'esercizio del suo potere tecnico discrezionale (di per sé sindacabile solo in caso di manifesta irrazionalità o irragionevolezza nel suo esercizio), non ha posto in essere un'attività amministrativa censurabile da questo Tribunale con riguardo alle doglianze prospettate dalla parte ricorrente in merito all'accertamento della riconducibilità dei residui della lavorazione di mobilifici (utilizzati per la produzione di energia elettrica) all'interno della definizione di "biomassa e biogas" di cui all'art. 2 del d.m. 2 marzo 2010".

5. La società Ceb ha quindi impugnato la predetta sentenza, prospettando i seguenti motivi di appello.

5.1. Il TAR – invece di fornire la necessaria attività ermeneutica sul concetto di "biomassa di origine agricola, agroalimentare e forestale" ai sensi del D.M. del 2010 avrebbe inserito illegittimamente dopo l'aggettivo "forestale" il sintagma "legno vergine" affermando così un'equivalenza non dimostrata tra biomasse di origine forestale e legno vergine, limitandosi, dall'altra parte, ad una serie di meri richiami agli atti difensivi del Ministero, che avrebbero però contenuto solo affermazioni generiche. Sarebbe però errato sostenere l'interpretazione giuridica del Ministero come discrezionalità tecnica insindacabile.

5.2. La sentenza del TAR – laddove affermava che si trattava di una vicenda conteziosa ricondotta all'attività svolta da GSE S.p.a. – sarebbe espressione di una stesura troppo frettolosa, alla luce del fatto che si tratti invece di attività imputabile solamente al Ministero in accertamento della tracciabilità della biomassa.

5.3. Si tratterebbe quindi di una mera questione di interpretazione giuridica e di perimetrazione dell'ambito applicativo del D.M. 2.3.2010 e quindi non di discrezionalità tecnica del Ministero. Da ciò conseguirebbe che il sindacato del G.A. non potrebbe ritenersi circoscritto al rilievo di vizi macroscopici, illogicità o irrazionalità.

5.4. La tesi del Ministero che le forniture di mobilifici non rientrassero nell'alveo della definizione di biomassa non avrebbe alcun fondamento giuridico, evidenziando anche la contraddittorietà dell'azione amministrativa (verbale del 2024 riguardante il 2022 che avrebbe successivamente ammesso forniture di biomassa da mobilificio).

5.5. Nel merito, secondo Ceb il disposto dell'art. 2 comma 1 lett. a) del D.M. 2.3.2010 indicando "la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura e dalla silvicolture e dalle industrie connesse" non menzionerebbe biomassa da legno vergine, ma solo "biodegradabile". Una volta che anche i mobilifici rientrano nella definizione di industrie connesse alla silvicolture, ed alla luce che le biomasse fornite da Autotrasporti Grigolin per conto del gruppo Homes e Veneta Cucine S.p.A. non avrebbero subito trattamenti chimici protettivi/di rivestimento, e non presenterebbero metalli pesanti o composti alogenati, la biodegradabilità sarebbe certa e le forniture ammissibili. Né emergerebbe da parte del Ministero la prova del contrario, mentre nulla sarebbe stato evidenziato contro le rispettive prove fornite nel giudizio di primo grado.

5.6. Anche la previsione normativa di cui all'art. 237-ter del d.lgs. n. 152/2006 e la parte V, allegato X, parte II, sez. 4 n. 1 del medesimo d.lgs. confermerebbero che costituisce biomassa combustibile il materiale vegetale prodotto dalla lavorazione esclusivamente meccanica di legno vergine non contaminato da inquinanti.

5.7. Infine anche il requisito della filiera corta prevista dal D.M. 2.3.2010 sarebbe soddisfatto, utilizzando la Ceb residui provenienti entro 70 km di raggio dall'impianto di produzione.

6. In seguito l'appellante ha riproposto i motivi assorbiti e non esaminati dal TAR ex art. 101 co. 2 c.p.a.

7. Il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste si è costituito in giudizio il 24 ottobre 2024, chiedendo il rigetto dell'appello, ed ha depositato ulteriori scritti difensivi nella memoria di del 17.10.2025 nei quali ripropone le eccezioni di inammissibilità del ricorso di primo grado assorbite dal TAR.

8. La società appellante ha depositato una memoria di replica il 30.10.2025.

9. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 20 novembre 2025.

10. Preliminary va esaminata l'eccezione di inammissibilità dell'originario ricorso e dei motivi aggiunti spiegata dalla difesa erariale.

10.1. Sostiene il Ministero che si tratterebbe di azioni di mero accertamento, che nel processo amministrativo sarebbero ammesse solo in via eccezionale quando non esistano altri strumenti di tutela. Nel caso concreto, l'appellante ricorrente avrebbe avuto a disposizione rimedi ordinari per contestare gli esiti delle verifiche ministeriali e del GSE, impugnando i provvedimenti di diniego o di concessione di incentivi, oltre ad azioni per reagire all'inerzia del Ministero tramite gli strumenti previsti dagli artt. 31 e 117 c.p.a. Le domande non sarebbero poi idonee a produrre alcun vantaggio concreto

per la ricorrente, poiché gli atti e i verbali contestati non sarebbero stati impugnati e sarebbero quindi definitivi. La giurisdizione amministrativa sarebbe di tipo soggettivo, richiedendo un pregiudizio attuale e diretto, che qui non sussisterebbe. Anche nei limiti ammessi dalla giurisprudenza, l'azione di accertamento dovrebbe essere funzionale a rimuovere un danno immediato, condizione che non ricorrerebbe nel caso in esame.

10.2. Questa prospettazione non viene condivisa dal Collegio. Dalla documentazione versata nel giudizio emerge che le valutazioni contenute nei verbali sono incidental e non vincolanti. Pertanto, l'unico rimedio esperibile era l'azione di accertamento, volta a chiarire la nozione di "biomassa" ai fini della tracciabilità e degli incentivi, anche per future domande. Va sottolineato che l'appellante non ha impugnato atti sopravvenuti perché non esistono provvedimenti del GSE o del Ministero basati sui verbali. Di conseguenza, non emerge alcun provvedimento da gravare. Ciò conferma la legittimità dell'azione di accertamento e l'interesse a proseguire il giudizio, anche per ottenere la condanna del Ministero ad adottare misure conseguenti (art. 34 c.p.a.) e per eventuale risarcimento del danno (art. 2058 c.c.), secondo l'orientamento dell'Adunanza Plenaria n. 8/2022. Neppure l'eccezione sulla mancante azione avverso il silenzio è fondata, non esistendo un obbligo giuridico del Ministero di modificare i verbali su richiesta, trattandosi di valutazioni discrezionali e non di provvedimenti impugnabili. Anche in ipotesi di riqualificazione officiosa, l'azione avverso il silenzio sarebbe comunque inammissibile.

10.3. In proposito, va ribadito che nel processo amministrativo anche per gli interessi legittimi, come pacificamente ritenuto nel processo civile per i diritti soggettivi, la garanzia costituzionale impone di riconoscere l'esperibilità dell'azione di accertamento autonomo, con particolare riguardo a tutti i casi in cui, mancando il provvedimento da impugnare, una simile azione risulti indispensabile per la soddisfazione concreta della pretesa sostanziale del ricorrente (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. IV, 22/07/2025, n. 6463).

11. Ciò rilevato in rito e confermata l'ammissibilità dell'originario gravame, secondo il Collegio esso è fondato.

12. Innanzitutto è del tutto convincente la tesi che, né dagli atti del Ministero che hanno suscitato la necessità di una rispettiva azione di accertamento dalla G.A., né successivamente dagli scritti difensivi successivamente (comunque non ammissibili), fosse contenuta alcuna espressione di discrezionalità tecnica, limitandosi, da una parte [cfr. par. 4, punto i)], a semplici affermazioni senza alcuna motivazione, e d'altra parte [cfr. par. 4 ii), iii) e iv)] a dichiarazioni e che non smentiscono direttamente le conclusioni dell'originaria ricorrente che si tratti di biomassa ai sensi del combinato disposto tra DM 2.3.2010 e d.lgs. n. 152/2006.

13.1. Orbene, la prima citata normativa (Attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sulla tracciabilità delle biomasse per la produzione di energia elettrica) fornisce la seguente definizione di «biomassa e biogas derivanti da prodotti agricoli, di allevamento e forestali»: la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura, comprendente sostanze vegetali e animali, e dalla silvicolture e dalle industrie connesse, includendo nella Tabella "A" la parte "IV - residui delle attività di lavorazione dei prodotti agroalimentari, zootecnici e forestali".

13.2. Gli adempimenti successivi vengono disposti al successivo allegato 1, dove al par. IV si legge:

"IV - RESIDUI DELLE ATTIVITA' DI LAVORAZIONE DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI, ZOOTECNICI E FORESTALI. 1. Documentazione da conservare 1.1. Il produttore di energia elettrica è tenuto ad acquisire la seguente documentazione relativamente ad ogni singolo fornitore di biomassa: a) accordi di fornitura sottoscritti da parte di una piattaforma di lavorazione ovvero di una autocertificazione nel caso di autoconsumo; b) documento di trasporto (DdT) previsto nei contratti di subfornitura di cui alla L. n. 192/1998, contenente nominativo azienda di provenienza della materia prima, comune, data, tipologia e quantitativo prodotto; c) contratti di fornitura delle biomasse utilizzate e di cui è previsto l'utilizzo nell'anno solare in corso. Ogni singolo contratto contiene almeno le seguenti informazioni: i. la data; ii. il nome e l'indirizzo dei contraenti; iii. la durata del contratto (annuale o poliennale); iv. il quantitativo di materia prima e l'indicazione della sua provenienza; v. eventuali condizioni applicabili alla consegna del quantitativo previsto di materia prima; vi. dichiarazione che attesti la conformità contratti quadro o intese di filiera, ovvero dichiarazione che attesti la provenienza della materia prima da non più di 70 km. 2. Documentazione da trasmettere 2.1. Entro i termini di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), il produttore di energia elettrica trasmette al MIPAAF: i. le informazioni di cui al punto 1.1. lettera c)."'

13.3. Il d.lgs. n. 152/2006 ("Norme in materia ambientale") definisce a sua volta il concetto di biomassa nell'art. 237-ter, par. 2.5 che sono "rifiuti di legno, ad eccezione di quelli che possono contenere composti organici alogenati o metalli pesanti, ottenuti a seguito di un trattamento o di rivestimento inclusi in particolare i rifiuti di legno di questo genere derivanti dai rifiuti edilizi e di demolizione", e nella parte V, allegato X, parte II, sezione 4, numero 1 la biomassa combustibile: "1. Tipologia e provenienza. a) Materiale vegetale prodotto da coltivazioni dedicate; b) Materiale vegetale prodotto da trattamento esclusivamente meccanico, lavaggio con acqua o essiccazione di coltivazioni agricole non dedicate; c) Materiale vegetale prodotto da interventi selviculturali, da manutenzione forestale e da potatura; d) Materiale vegetale prodotto dalla lavorazione esclusivamente meccanica e dal trattamento con aria, vapore o acqua anche surriscaldata di legno vergine e costituito da corteccce, segatura, trucioli, chips, refili e tondelli di legno vergine, granulati e cascami di legno vergine, granulati e cascami di sughero vergine, tondelli, non contaminati da inquinanti; e) Materiale vegetale prodotto da trattamento esclusivamente meccanico, lavaggio con acqua o essiccazione di prodotti agricoli; f) Sansa di oliva dislocata avente le caratteristiche riportate nella tabella seguente, ottenuta dal trattamento delle sanse vergini con n-esano

per l'estrazione dell'olio di sana destinato all'alimentazione umana, e da successivo trattamento termico, purché i predetti trattamenti siano effettuati all'interno del medesimo impianto; tali requisiti, nel caso di impiego del prodotto al di fuori dell'impianto stesso di produzione, devono risultare da un sistema di identificazione conforme a quanto stabilito al punto 3.”

14. Esaminando attentamente il disposto del legislatore, è evidente che il concetto di “biomassa” ammissibile negli impianti di biogas è molto ampio, limitandosi lo stesso unicamente a definire che debba trattarsi di materiale biodegradabile prodotto da una serie di soggetti nei quali rientrano le industrie connesse alla silvicoltura.

14.1. Già il semplice dato letterale non può quindi escludere che un mobilificio che utilizza legno rientri in tale definizione. L'industria del mobilificio – laddove svolge una trasformazione del legno – risulta connessa alla silvicoltura, in quanto utilizza la materia prima proveniente da quest'ultima (il legno ed i tagli del bosco) per la realizzazione di prodotti attraverso processi di lavorazione e trasformazione, che ben possono limitarsi a lavorazioni meccaniche.

14.2. Ciò chiarito, la norma, oltre la qualificazione soggettiva (industria connessa alla silvicoltura), ne ha incluso una oggettiva, ovvero materiale biodegradabile; la rispettiva nozione è contenuta nella disciplina tecnica di cui all'allegato X del d.lgs. 152/2006, come prima illustrato. Nulla si rinviene in essa in ordine al fatto – di carattere escludente e quindi che avrebbe dovuto essere oggetto di espressa indicazione – che i residui di legno di mobilifici non possano rientrare in tale categoria.

14.3. Invero, assume conseguente rilievo dirimente già la sola conclusione logica per cui il fatto che l'industria dei mobili utilizzi legno acquistato dalle segherie (tavole di legno grandi) e poi lo tagli e lo riduca in base ai rispettivi bisogni non modifica tale prodotto e non aggiunge (ancora) nulla. Solo successivamente a tale primo processo seguiranno eventualmente altri, come ha dichiarato l'appellante, e tale affermazione non è stata confutata dalla parte appellata. Quindi nel vuoto della legge, che ammette anche prodotti di mobilifici, l'esclusione dell'ammissibilità è un evidente eccesso di potere, avvenuto senza ulteriore istruttoria da parte del Ministero che non ha tecnicamente e scientificamente escluso che si tratti di materiale biodegradabile.

14.4. Peraltro, risulta essere anche nel primario interesse dell'appellante utilizzare materiali con tali requisiti, rischiando altrimenti l'interruzione del delicato e complesso processo produttivo o la compromissione dell'efficienza dell'impianto.

14.5. E infine anche la ratio della norma, che ai fini ambientali chiede di utilizzare più possibilmente materiale combustibile da fonti rinnovabili (e lo incentiva tramite sostegni), sarebbe compromessa qualora residui al di fuori da segherie, ma perfettamente rientranti nella norma, non potessero essere utilizzati. Non convince l'avversaria tesi che nelle “industrie connesse” alla silvicoltura rientrassero solo le attività nelle quali non siano contemplate, in astratto, lavorazioni industriali di alcun tipo, essendo in completo contrasto con il disposto normativo.

15. Come emerge dalla documentazione richiesta dal fornitore di biomassa (par. 13.2) null'altro viene richiesto ad essi per questo materiale biodegradabile, e ciò depone chiaramente per l'esclusione di ulteriori elementi, che il legislatore avrebbe potuto chiedere (come lo ha fatto per altre fattispecie). Se ci fossero stati, nel tempo, seri dubbi dei produttori sull'ammissibilità di tale materiale, e la contestuale necessità di richiedere ulteriori elementi di prova, rimaneva sempre la possibilità di intervenire o nel decreto ministeriale o nella normativa ambientale con ulteriori specificazioni. Non essendoci, al momento, tale regola, l'interprete deve fermarsi al dato letterale del dispositivo.

16. Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, tra le tante, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di dogliananza non espressamente esaminati sono stati pertanto dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

17. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va dunque accolto e, per l'effetto, va riformata la sentenza impugnata, accogliendo il ricorso di primo grado, accertando l'ammissibilità del materiale biodegradabile fornito da industrie connesse alla silvicoltura, come mobilifici, laddove i rifiuti di legno rientrino nella definizione dell'art. 237-ter del d.lgs. 152/2006 e dei relativi allegati.

18. Le spese di giudizio del doppio grado possono essere compensate, in ragione della complessità della controversia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado, accertando l'ammissibilità del materiale biodegradabile fornito da industrie connesse alla silvicoltura, come mobilifici, laddove i rifiuti di legno rientrino nella definizione dell'art. 237-ter del d.lgs. 152/2006 e dei relativi allegati. Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(*Omissis*)