

Certificazioni ambientali e logiche di mercato*

Marco Macchia

SOMMARIO: 1. Il mercato come “strumento” di protezione ambientale. – 2. Tipologie di certificazioni ambientali. – 3. I certificati di efficienza energetica. – 4. I certificati per la produzione di biocarburanti. – 5. Le caratteristiche comuni. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Il mercato come “strumento” di protezione ambientale*

Oltre ai benefici di carattere ambientale e climatico, l'introduzione e l'uso di meccanismi di incentivazione del mercato come i certificati – sulla scia della tendenza dei poteri pubblici a regolamentare le attività produttive di “certezza”¹– hanno un impatto considerevole sull'economia, sia pubblica che privata. L'apertura delle imprese e dei soggetti economici all'adozione di programmi ambientalmente sostenibili consente una diretta riduzione dei costi aziendali e stimola lo sviluppo del mercato di prodotti energetici, aprendo a spazi di investimento ulteriori.

È noto che gli obiettivi di protezione ambientale, risorsa della quale va tutelata la fruizione condivisa e la salvaguardia nel tempo, possono essere raggiunti in diversi modi, anche sfruttando il mercato². Fino a che punto, però, gli arnesi del mercato possono aiutare a rendere effettivo il dettato dell'art. 3 del d.lgs. 3 aprile

* Il presente contributo, con poche modifiche, è pubblicato altresì in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. II, Napoli, 2019, pp. 1019-1059.

¹ La scienza giuridica pubblicistica ha riflettuto sulle differenze tra sistema pubblicistico di produzione di “certezze” e sistemi di mercato fondati sulle esigenze informative e conoscitive, si v. A. Benedetti, *Certezza pubblica e “certezze” private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, 2010, 16 ss. Sul nodo concettuale legato alle differenti nozioni di verità e di certezza nel procedimento amministrativo, E. Carloni, *Le verità amministrative: l'attività conoscitiva pubblica tra procedimento e processo*, Milano, 2011.

² Sul tema, in generale, delle tecniche di tutela dell'ambiente si rinvia a M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007. Sull'impossibilità di delineare una definizione giuridica unitaria di ambiente, si v. M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1 ss. Sulla poliedricità del tema ambientale, E. Picozza, *Le nozioni giuridiche di ambiente e disciplina generale*, in *Nozioni fondamentali di diritto dell'ambiente*, a cura di E. Picozza, Roma, 2016, 9 ss.

2006, n. 152³, il quale stabilisce, a carico di tutti gli enti pubblici e privati, nonché delle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, il dovere di «tutelare l'ambiente, gli ecosistemi naturali e il patrimonio culturale», nel segno del rispetto del principio dello sviluppo sostenibile «al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future»?

I primi suggerimenti ad adottare strumenti di tale tenore sono stati sovranazionali⁴. Accanto ai rimedi di tutela di tipo tradizionale, fondati sui comandi e sui divieti, si è gradualmente assistito alla proliferazione di congegni volti a sfruttare i meccanismi negoziali, impiegando in modo rafforzativo le logiche competitive rispetto alla regolazione di tipo tradizionale⁵.

Sono differenti le filosofie di fondo che permeano questi istituti. Da una parte, vi sono i rimedi basati sull'autorità, tra cui rientrano i divieti, definiti con legge, e irrobustiti dalla previsione di un apparato sanzionatorio che, a seconda della gravità della condotta, possono assumere una veste penale ovvero amministrativa⁶. In questa tipologia rientrano pure le ipotesi di responsabilità civile, basate sul divieto generale di *neminem laedere*, che non fanno altro che trasferire dal danneggiato al danneggiante il costo dell'attività dannosa, posta in essere a danno del bene ambiente. Sono comunque basati su una logica autoritativa i più noti principi ambientali: chi inquina paga, riduzione del danno alla fonte, precauzione, prevenzione. Dall'altra parte, si annoverano gli strumenti fondati sul meccanismo del vantaggio indiretto, ossia strumenti che operano attraverso il mercato e «prescindono del tutto dall'impiego di misure autoritative da parte di autorità pubbliche che pur si fanno parte attiva per promuoverli» in cui «lo Stato assume il ruolo di “facilitatore”»⁷.

Nella prima ipotesi, assistiamo ad istituti regolati dal diritto che impongono un comportamento doveroso in via immediata. Nella seconda fattispecie, vice-

³ Testo poi modificato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4. Sui doveri pubblici a carico dei privati e dei pubblici poteri e sulle conseguenze con uno sguardo più ampio sul concetto e sulla rilevanza dei fatti giuridici in una prospettiva neuroscientifica, E. Picozza, *Problemi di carattere applicativo*, in E. Picozza, L. Capraro, V. Cuzzocrea, D. Terracina, *Neurodiritto. Una introduzione*, Torino, 2014, 120 ss.

⁴ Sottolinea l'importanza di meccanismi di mercato rispetto alla regolamentazione di tipo tradizionale, Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo, «*Conciliare bisogni e responsabilità. L'integrazione delle questioni ambientali nella politica economica*», COM (2000) 576.

⁵ R.B. Stewart, *Markets Versus Environment?*, European University Institute, Jean Monnet Chair Papers, 1995, n. 19. Sui diversi tipi di strumenti di mercato nella prospettiva dell'economia ambientale, M. Cafagno, F. Fonderico, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente, Principi generali, I*, diretto da P. Dell'Anno, E. Picozza, Padova, 2012, 502 ss. Sui modelli economici che si basano su istanze di tipo etico, A. Sen, *La ricchezza della ragione: denaro, valori, identità*, Bologna, 2002.

⁶ G. Acquarone, *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente*, Torino, 2003; C. Viviani, *Il danno ambientale*, Padova, 2000, anche per i profili di diritto comparato.

⁷ M. Clarich, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 222 ss.

versa, vi sono tecniche che si basano su un comportamento volontario di coloro i quali tengono abitualmente comportamenti particolarmente rilevanti nel settore ambientale. Come è stato più volte considerato dalla Commissione europea⁸, la promozione di comportamenti socialmente responsabili da parte delle imprese costituisce uno strumento fondamentale sia per lo sviluppo economico europeo sostenibile, sia per l'aumento della competitività dell'economia europea sul piano globale. Essa, per un verso, favorisce la redditività sociale dell'economia dell'Unione e, per altro verso, ne valorizza la competitività all'esterno, connotandola in termini di qualità e di sostenibilità.

Del resto, da tempo gli strumenti di intervento tradizionale mostrano tutti i loro limiti, perché presuppongono rigide determinazioni e programmazioni, difficili da realizzare nella pratica a causa del progresso scientifico. Sono fallimentari perché tendono a concentrare il potere decisionale in capo alla pubblica amministrazione, con tutte le conseguenze in termini di inefficienza derivanti dal carattere accentrato e preventivo della decisione. Mentre un differente approccio merita di essere sviluppato, essenzialmente fondato sulla convinzione che un utilizzo orientato di alcune tecniche competitive possa rivelarsi utile alla difesa dell'ambiente in una dimensione di tutela "attraverso il mercato".

Il che richiede una forte assunzione di responsabilità da parte dei pubblici poteri, i quali hanno l'onere di combattere il deterioramento ambientale garantendo competitività economica e benessere/qualità della vita delle generazioni presenti e future. Non manca, tuttavia, la necessità di uno sforzo rilevante di indirizzo nel quale la funzione strategica delle politiche industriali, ma anche quella di impulso e coordinamento, assumono un rilievo cruciale.

In generale, tali istituti possono essere più correttamente inquadrati quali traduzioni non tanto di diritti all'ambiente salubre – è sempre più corretto riferirsi ad un diritto alla salute – bensì piuttosto di doveri di solidarietà a protezione dell'ambiente (e a tutela delle generazioni future⁹), che trovano il proprio fondamento nell'art. 2 Cost. Sotto questo profilo si conferma il cambio di prospettiva: dall'ambiente come oggetto di diritti, all'ambiente come oggetto di doveri¹⁰.

⁸ Il riferimento è alla Comunicazione della Commissione europea relativa alla «Responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile», 2 luglio 2002, COM (2002)347 def., nonché alla Comunicazione della Commissione europea «Contribuire allo sviluppo sostenibile: il ruolo del commercio equo e solidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità», 5 maggio 2009, COM (2009)215 def.

⁹ Sulla relazione tra doveri ambientali e diritti delle generazioni future si v. i saggi raccolti in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco, A. D'Aloia, Napoli, 2008.

¹⁰ Sulla prospettiva della doverosità, si v. F. Fracchia, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. econ.*, 2009, 491 ss.; Id., *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, a cura di D. De Carolis, A. Police, Milano, 2005, 119 ss.

La finalità dei pubblici poteri, difatti, non è la tutela dell'ambiente in quanto tale (o almeno non solo), ma «la garanzia dell'ambiente non è altro che una condizione per la sopravvivenza della specie umana» e «l'unica via per realizzare questo obiettivo consiste nell'imposizione di doveri in capo alle persone nella prospettiva di una solidarietà che ha come immediato oggetto l'ambiente»¹¹. Esigenza di tutti i cittadini a vivere e operare in un *habitat* che consenta un'ottimale qualità della vita. In questo senso, le istituzioni europee e nazionali si impegnano nel promuovere un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo.

Se questo è l'obiettivo, per raggiungerlo le autorità pubbliche si affidano innanzitutto a tradizionali interventi diretti di stampo pubblicitario: politiche a tutela dell'ambiente, a tutela dei diritti dell'uomo, autorizzazioni, concessioni. Parallelamente, essendo tali strumenti di per sé insufficienti, il potere si affaccia sempre più spesso verso strumenti di mercato – aventi natura di interventi indiretti – i quali possono funzionare o come correttivi del mercato sul lato della completezza delle informazioni o come strumenti distorsivi o artificiali del mercato (ossia incentivi economici).

2. *Tipologie di certificazioni ambientali*

Le tipologie di intervento pubblico sono condizionate dallo stato delle conoscenze e della tecnica, ovvero congiunte alla presenza di una maggiore sensibilità sociale verso i nuovi problemi dovuti al prodursi di fatti potenzialmente lesivi dell'ambiente. In particolare, le certificazioni rappresentano un modello di integrazione tra la politica di salvaguardia ambientale, da un lato, e la politica industriale e della concorrenza, dall'altro. Un approccio di tale tenore è da tempo suggerito per mezzo di atti di *soft law* dell'ordinamento europeo¹².

Gli strumenti di mercato per la tutela ambientale fondati su sistemi di certezza sono di diversi tipi¹³. Al fine di una chiara schematizzazione, occorre opera-

¹¹ Così in F. Fracchia, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, cit., 493.

¹² Basti pensare al Libro Verde «Sugli strumenti di mercato utilizzati ai fini di politica ambientale e ad altri fini connessi» del 28 marzo 2007, COM (2007), 140 def.; alla comunicazione della Commissione «Una politica energetica per l'Europa», del 10 gennaio 2007; nonché, a livello nazionale, alla «Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia», approvata dal CIPE il 2 agosto 2002.

¹³ Per un'analisi completa e approfondita degli strumenti di mercato e dei loro vantaggi in termini di efficienza economica, M. Cafagno, *La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico: spunti dal pensiero economico*, in *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente* promosso dall'Associazione italiana di diritto urbanistico (Teramo, 29-30 aprile 2005), Milano, 2006, 191 ss. Sulla complessità normativa, organizzativa, funzionale e procedimentale nella materia ambientale, M. Renna, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edilizia*, 2008, 37 ss.

re una macro-distinzione tra certificati correttivi del mercato e certificati artificiali. Nei processi conoscitivi i «meccanismi della “certezza” suppliscono all’effettiva conoscenza personale», in quanto «consentono di ritenere veri determinati assunti “in via sostitutiva” rispetto a processi di verifica e di apprendimento personali»¹⁴.

I certificati correttivi sono quelli diretti a promuovere strumenti di mercato diretti ad assicurare ai terzi che il comportamento di una certa impresa sia conforme a *standards* sociali o ambientali. Ne sono esempi i marchi ISO ovvero Ecolabel. Queste certificazioni spaziano come ambito di applicazione dalla carta igienica ai detersivi alle lavastoviglie ai parchi agli enti locali ai poli industriali, ma anche ai villaggi turistici, fino ai porti¹⁵. Possono assumere la forma di certificazione ambientale di impresa¹⁶ ovvero certificazioni di prodotto¹⁷.

La completezza delle informazioni è, d’altronde, il presupposto di un acquisto consapevole. In altre parole sono interventi regolatori che agiscono sul lato della domanda di prodotti già esistente e che hanno cioè una funzione di corre-

¹⁴ A. Benedetti, *Certezza pubblica e “certezze” private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, cit., 26.

¹⁵ Il sistema dell’Unione europea di assegnazione di un marchio di qualità ecologica risale al Reg. CEE n. 880/92, mentre il Reg. CEE n. 1836/93 tendeva a favorire l’adesione volontaria delle imprese del settore industriale a un sistema europeo di ecogestione e *audit*, avente lo scopo di stimolare l’impresa ad adottare programmi e sistemi di gestione aziendale basati sulla considerazione di valori ambientali. A tal proposito, F. Carlesi, *Le certificazioni dei sistemi di gestione per la qualità*, in *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, a cura di F. Fracchia e M. Occhiena, Milano, 2006, 65; G. Baccelli, *Analisi economica del diritto dell’ambiente*, in *Principi di diritto ambientale*, a cura di G. Di Plinio e P. Fimiani, Milano, 2008, 85 ss. Emas II ha aperto anche alla pubblica amministrazione portando un allargamento delle aree di intervento a livello di province, comuni, parchi e riserve naturali.

¹⁶ Si tratta di un certificato che nasce come aziendale a cui si collega una dichiarazione di qualità ambientale. Si tratta del sistema europeo EMAS di cui al Reg. n. 761/2001/CEE e l’audit ambientale ISO. È un sistema che certifica la sostenibilità ambientale dell’attività di impresa in relazione all’intero ciclo di vita della stessa, valutato attraverso i c.d. Sistemi di Gestione Ambientale. Proprio in ragione dei citati limiti che caratterizzano il sistema di certificazione di qualità europeo, molte imprese si sono orientate verso altre misure analoghe, sempre di tipo volontario, quali, a livello di normazione internazionale, le norme della serie ISO 14020, ove le etichette ecologiche sono definite «strumenti volontari che mirano a sviluppare la domanda di prodotti e servizi con bassi impatti ambientali fornendo informazioni sul ciclo di vita al fine di indirizzare la richiesta dei consumatori».

¹⁷ Si tratta del sistema istituito dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 1980/2000 del 17 luglio 2000 per l’assegnazione di un marchio europeo di qualità ecologica ai prodotti a minore impatto ambientale. Il marchio “ecolabel” costituisce l’oggetto di una misura europea, fondata sull’art. 192 TFUE e finalizzata alla tutela dell’ambiente attraverso la promozione di prodotti ecocompatibili durante il loro intero ciclo di vita, che offre ai consumatori informazioni accurate, non ingannevoli e scientificamente fondate sull’impatto ambientale dei prodotti. Il sistema è basato, per un verso, sulla fornitura agli imprenditori di uno strumento di marketing per pubblicizzare la qualità del proprio prodotto, e, per altro verso, sull’informazione e sull’educazione al consumo consapevole. Per un approfondimento sul marchio europeo “ecolabel”, si v. P. Fois, *Il diritto ambientale nel diritto dell’Unione europea*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2005, 84 ss.; E. Pistoia, *L’Ecolabel: un marchio comunitario di sostenibilità ambientale a disposizione delle imprese*, in P. Acconci (a cura di), *La responsabilità sociale di impresa in Europa*, Napoli, 2009, 3 ss.

zione del mercato, allorquando la “qualità”, intesa in senso ambientale, diventa un obiettivo strategico per l’impresa¹⁸.

Queste certificazioni sono parte del più ampio concetto di *responsabilità sociale d’impresa*, la promozione della quale costituisce un fattore propulsivo del perseguimento degli obiettivi della strategia di Lisbona, in particolare la crescita economica sostenibile e l’integrazione sociale¹⁹. La definizione di impresa come “socialmente responsabile” – discendente dal rispetto di una serie di programmi e parametri – serve anche ad agevolare l’orientamento dei consumatori nelle loro decisioni di acquisto e a guidare gli imprenditori nella scelta delle proprie politiche imprenditoriali²⁰. La responsabilità sociale si fonda su una strategia di natura volontaria, sul rifiuto dell’imposizione di *standards* vincolanti, considerati potenzialmente gravosi e a volte controproducenti²¹.

Numerosi strumenti per la promozione della responsabilità sociale d’impresa sono costituiti da sistemi di certificazione, che spaziano nel vasto campo delle condotte etiche, passando dalla tutela dei diritti dei lavoratori alla tutela

¹⁸ Sul versante delle categorie puramente economiche, gli investimenti “verdi” sono compatibili con la natura di un’attività a scopo di lucro fino a un punto ben determinato: come notato da M. Calabrò, *Le certificazioni di qualità ambientale di prodotto quali fattori di competitività per il made in Italy*, cit., 2642, «il livello di eco-sostenibilità ottimale del prodotto sarà dato dal punto d’incontro tra il costo marginale (incremento di spesa) che l’impresa affronta al fine di rispettare le esigenze ambientali ed il beneficio marginale (incremento del profitto) che la medesima impresa ottiene in ragione dell’applicazione di una politica ambientalista. Un’eventuale spesa ulteriore, tale da rendere il costo marginale superiore, anche se di poco, al relativo beneficio marginale, avrebbe innegabili effetti positivi in termini di interesse collettivo (incremento di tutela ambientale) ma si rivelerebbe del tutto irrazionale dal punto di vista economico e, pertanto, estranea al sistema imprenditoriale». I modelli di etichettatura ambientale di prodotto sono molteplici, sia a livello nazionale che internazionale. La maggiore o minore efficacia di tali meccanismi è sostanzialmente dettata da tre fattori: 1) il grado di scientificità con cui sono individuati gli standard di valutazione (in termini di rigore dei parametri e di non facile conseguimento del certificato); 2) la terzietà del soggetto cui è demandato il compito di certificare il prodotto (per esigenze di idoneità tecnica, e, soprattutto, di trasparenza dell’assegnazione); 3) la diffusione dell’etichetta e la relativa agevole riconoscibilità della stessa, e del suo valore intrinseco, da parte del consumatore medio.

¹⁹ A partire dal 2001, la Commissione europea ha adottato il Libro Verde *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, nel quale ha dichiarato l’impegno a promuovere la responsabilità sociale delle imprese, considerata come una modalità di esercizio dell’attività imprenditoriale funzionale al perseguimento di obiettivi europei insieme economici e sociali.

Negli anni successivi, in più occasioni, la Commissione europea ha valorizzato il contributo dell’adozione di pratiche imprenditoriali socialmente responsabili per uno sviluppo sostenibile dell’economia europea, conciliando il perseguimento del profitto agli obiettivi dell’inclusione sociale, della tutela dell’ambiente e dei diritti fondamentali. A tal fine, è stato istituito un *multistakeholders’ forum*, presieduto dalla stessa Commissione e formato da circa quaranta rappresentanti delle categorie dei datori di lavoro, dei lavoratori, dei consumatori e della società civile.

²⁰ D. Russo, *La promozione della responsabilità sociale d’impresa nell’Unione europea*, in *Il dir. UE*, 2011, 477.

²¹ Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Trattato sull’Unione europea ha incluso infatti tra i fini dell’Unione lo «sviluppo sostenibile basato su una economia sociale di mercato fortemente competitiva, la piena occupazione, il progresso sociale e il miglioramento ambientale». In questo ambito, il modello economico sociale europeo favorisce l’integrazione tra strumenti amministrativi e di mercato nella protezione ambientale, sfumando i primi e privilegiando i secondi.

della sicurezza nei luoghi di lavoro. I più conosciuti tra questi *standards* sociali sono elaborati da una organizzazione non governativa internazionale, denominata *Social Accountability International*²². Spesso questi sistemi non si adattano alle esigenze di promozione nel mercato europeo, nel quale le imprese operano nell'ambito di una cornice legislativa che prevede un livello di tutela generalmente più elevato di quello imposto dagli *standards* utilizzati dai principali strumenti internazionali di certificazione. Non a caso, nell'ordinamento dell'Unione europea, il sistema di certificazione più noto è quello rivolto alla tutela dell'ambiente.

Se adeguatamente comunicata all'esterno, l'adozione di politiche d'impresa socialmente responsabili può costituire uno strumento efficace di lotta concorrenziale, giacché i costi supplementari richiesti dall'osservanza degli *standard* sociali sono compensati in termini di immagine e di apprezzamento dei consumatori. Sotto questo profilo, la diffusione della responsabilità sociale delle imprese europee può determinare un aumento della competitività dell'economia europea stessa sul piano globale.

Dall'esperienza delle categorie di registrazione e certificazione, a livello europeo, viene la conferma che l'investimento nell'ambiente non costituisce un costo aggiuntivo, ma un ulteriore elemento di ricchezza e di opportunità economica per tutti perché, il rapporto tra economia e ambiente, si sta trasformando da antagonistico – figlio di una ormai superata visione puramente liberista²³ – in integrato, offrendo alle imprese nuove opportunità di crescita, competitività e qualità.

Differenti nella struttura e nelle finalità sono, invece, i certificati artificiali di mercato. Gli antesignani di questi certificati artificiali sono i certificati RECS (*Renewable Energy Certificate System*) diretti ad attestare l'impiego di energia verde. Sperimentati a partire dal 2001 nell'ambito di accordi internazionali, i certificati in questione sono titoli commerciabili separatamente dall'energia sotto-

²² Il sistema di certificazione internazionale della condotta etica delle imprese più diffuso è certamente quello elaborato dall'organizzazione *Social Accountability International* nel 1997. Questo standard è oggetto di periodica revisione da un organo deputato alla certificazione delle imprese che volontariamente abbiano deciso di sottoporsi a tale sistema di controllo. La certificazione, denominata SA8000, utilizza i parametri enunciati dai principali strumenti internazionali per la tutela dei diritti dei lavoratori e per la tutela dei diritti dell'uomo, in particolare le Convenzioni dell'OIL e le Convenzioni dell'ONU. Effettuata una istruttoria preliminare sulla base di una autocertificazione dell'azienda, la certificazione è rilasciata da enti indipendenti, accreditati dall'Organizzazione. A questa segue la concessione dello status di *applicant*. L'impresa accetta in questo modo di sottoporsi ad una attività di controllo periodico da parte dell'ente certificatore finché, in caso di esito positivo, potrà ottenere il certificato di conformità SA8000. Sistemi di controllo internazionale con riferimento alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro sono, ad esempio, l'OHSAS.

²³ Come osserva M. Calabrò, *Le certificazioni di qualità ambientale di prodotto quali fattori di competitività per il made in Italy*, cit., 2639, «tale visione si fonda sul pensiero economico di stampo liberista, ai sensi del quale, in effetti, l'attività imprenditoriale sarebbe imprescindibilmente finalizzata al perseguimento del profitto, con la conseguenza che qualsiasi attività non orientata in tal senso – quale ad esempio una particolare attenzione all'aspetto della sostenibilità ambientale della produzione, con i relativi costi – snaturerebbe lo stesso concetto di impresa, in quanto distrarrebbe risorse dal perseguimento dello scopo che le è proprio: creare ricchezza».

stante, emessi a livello nazionale da appositi organismi. Essi attestano che una certa produzione di energia deriva da fonti rinnovabili (acqua, sole, vento) che non depauperano risorse e non arrecano danni irreversibili all'ambiente. Si consente, in questo modo, agli acquirenti di scegliere in modo consapevole (e garantito) se acquistare energia prodotta da impianti non inquinanti, testimoniando così la propria sensibilità a favore dell'ambiente e promuovendo gli investimenti in quest'ultimi.

Tale impiego della certificazione ha gradualmente assunto dinamiche più imponenti. Prima sono stati introdotti, dal decreto Bersani, i certificati *verdi*, attestanti la produzione di energia da fonti rinnovabili – peraltro più volte modificati nel corso del tempo, in ultimo con la legge finanziaria per il 2008 – rappresentativi di quantità di energia prodotta in modo *green*. Il meccanismo dei certificati verdi costituisce una forma di incentivazione della produzione di energia elettrica pulita. Tale meccanismo poggia sull'obbligo, posto dalle norme a carico dei produttori e degli importatori di energia elettrica prodotta da fonti non rinnovabili, di immettere annualmente nel sistema elettrico nazionale una quota di elettricità prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili²⁴. Un regime di sostegno – ora in esaurimento – che costituisce la mera declinazione pratica delle finalità generali di incentivazione della produzione di energia pulita in forma diffusa e capillare nel territorio dell'Unione non integrando né una tassa di effet-

²⁴ Si veda, sul punto, l'art. 11 del d.lgs. n. 79/99, il quale prevede che, dall'anno 2002, i produttori e importatori di energia elettrica prodotta da fonti non rinnovabili hanno l'obbligo di immettere ogni anno in rete una quota di energia elettrica prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili. Tale quota è pari al 2% dell'energia elettrica prodotta o importata da fonte non rinnovabile nell'anno precedente, eccedente i 100 GWh/anno. Ai produttori di energia elettrica da fonti fossili è richiesto di trasformare ogni anno una percentuale della loro produzione da fossile a rinnovabile: ove gli stessi non provvedano in tal senso, o lo facciano solo parzialmente, essi devono acquistare certificati verdi in quantità corrispondente alla quota non trasformata. Mentre ai produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili che ne facciano richiesta al GSE viene concesso, ogni anno, un certificato per ogni 1 MWh di energia rinnovabile prodotta, che gli stessi soggetti possono cedere ai produttori da fonti fossili che non abbiano raggiunto la quota richiesta. Lo scambio dei certificati tra gli operatori avviene sul mercato gestito dal Gestore dei Mercati Elettrici (GME) ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 79/1999. Il quadro normativo di riferimento nel settore è costituito essenzialmente dal decreto Bersani, dal decreto del Ministero dell'Industria dell'11 novembre 1999, dalla normativa di qualifica degli Impianti Alimentati da Fonti Rinnovabili (IAFR) e, da ultimo, dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387. Inoltre, la novella legislativa introdotta con la legge 23 luglio 2009, n. 99, aveva preannunciato una sostanziale modifica nel meccanismo dei certificati verdi. Tale testo normativo prevedeva, infatti, che l'assolvimento dell'obbligo di immettere annualmente nel sistema elettrico nazionale una quota di elettricità prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili fosse trasferito dai produttori e importatori di elettricità da fonti fossili agli utenti del dispacciamento in prelievo, comportando così, verosimilmente, un trasferimento dei relativi costi in capo agli utenti finali. Tale novella è stata tuttavia abrogata dal d.l. 20 maggio 2010, n. 72, lasciando dunque immutato il profilo soggettivo del sistema dei certificati. Da ultimo, il meccanismo di incentivazione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili è stato riformato dal d.lgs. n. 28/2011, che ha disposto che l'attuale sistema di mercato venga sostituito gradualmente da un sistema di tipo *feed-in tariff*.

to equivalente ad un dazio (ai danni dell'importatore) né una restrizione quantitativa all'importazione²⁵.

Successivamente sono stati inaugurati i certificati *bianchi*, aggiornati con i Decreti ministeriali 20 luglio 2004, che attestano i risparmi di energia primaria realizzati dai distributori di energia elettrica e di gas e rappresentativi di titoli di efficienza energetica²⁶. Ad essi si sono aggiunti i certificati *blu*, introdotti dalla Direttiva *Emission Trading* n. 2003/87, attestanti la riduzione delle emissioni di anidride carbonica. Il mercato dei "diritti di inquinamento" relativi alle quote di emissione dei gas a effetto serra, secondo il Protocollo di Kyoto che impone agli Stati di ridurre le emissioni impiegando il cosiddetto *Emission Trading Scheme*²⁷, è un esempio evidente di tale schema di funzionamento. Infine, i certificati sono impiegati per incentivare la produzione di biometano immesso nella rete del gas naturale e utilizzato per i trasporti tramite il rilascio di titoli in favore del produttore che sia in regola con il pagamento dei corrispettivi dovuti al GSE. Dette categorie di certificati, ognuna per il proprio ambito di applicazione, costituiscono modalità di incentivazione della produzione di energia pulita e del raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale.

Vale la pena soffermarsi sui più recenti strumenti di regolazione mediante i certificati, ossia quelli di efficienza energetica e i certificati da poco inaugurati per i biocarburanti, per definirne le principali caratteristiche, i soggetti interessati e le funzioni assolve da tale modalità di incentivazione, giacché il sistema dei certificati verdi è in fase di dissolvimento²⁸. Si ripercorreranno allora brevemente i tratti salienti di tali meccanismi di incentivazione.

²⁵ Cons. Stato, sez. IV, ord. 3 settembre 2019, n. 6078.

²⁶ Il sistema dei certificati bianchi (noti anche come Titoli di efficienza energetica, "TEE") è stato introdotto nella legislazione italiana, quanto al settore elettrico, mediante il decreto 20 luglio 2004 del Ministero dello Sviluppo Economico, sulla base degli obblighi previsti dall'art. 9 del menzionato d.lgs. n. 79/1999; e, quanto al settore del gas, dall'art. 16 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164. Tali certificati costituiscono lo strumento di incentivazione dei soggetti che realizzino interventi di efficienza energetica certi e misurabili, ai quali viene rilasciata una quantità di certificati – uno per ogni tonnellata equivalente di petrolio (TEP) risparmiata – pari al risparmio di energia conseguito. Soggetti onerati dall'adesione al meccanismo dei certificati – che prevede anche modalità di partecipazione volontaria – sono i grandi distributori di gas ed energia elettrica (con più di 50.000 clienti). Anche in questo sistema incentivante, al fine di assolvere all'obbligo legislativo, i soggetti obbligati possono scegliere se provvedere direttamente alla realizzazione di interventi di efficienza energetica presso i propri clienti, oppure acquistare i certificati da altri soggetti nell'ambito del mercato gestito dal GME.

²⁷ Nello spazio europeo, è stata adottata la Direttiva *Emission Trading* (2003/87/CE del 13 ottobre 2003) che crea le basi del sistema di scambio delle quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione, al fine di promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica.

²⁸ In Cons. Stato, sez. IV, ord. 28 gennaio 2019, n. 708 si rimette alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale sull'applicazione dei benefici della priorità di dispacciamento e dell'esonero dei certificati verdi. In particolare, le questioni riguardano: a) se la Direttiva 2004/8/CE (in particolare, il suo art. 12), osti ad una interpretazione degli artt. 3 e 6, d.lgs. 8 febbraio 2007, n. 20, nel senso di consentire il riconoscimento dei benefici di cui al d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 (in particolare, di cui all'art. 11, e di cui alla Delibera 19 marzo 2002 n. 42/02 dell'Autorità dell'energia elettrica e del gas, delibera che della disposizione precedente costituisce attuazione), anche ad impianti di cogenerazione non ad alto rendimento, anche oltre il 31 dicembre 2010; b) se l'art.

3. *I certificati di efficienza energetica*

Con riferimento ai soggetti istituzionali che operano nel mercato dell'efficienza energetica è importante segnalare come la funzione regolatoria sia dislocata in capo a diverse autorità amministrative. Se la pianificazione e la programmazione strategica nazionale spettano ai Ministeri dello sviluppo economico e dell'ambiente con il supporto tecnico dell'ENEA, la gestione del mercato dei titoli di efficienza energetica e la selezione dei meccanismi di accreditamento sono svolti dal GSE e dal GME a cui sono attribuite le competenze relative all'emissioni dei certificati bianchi e al controllo del mercato telematico.

I titoli di efficienza energetica²⁹ sono titoli negoziabili volti a certificare il conseguimento del risparmio energetico raggiunto mediante progetti di efficientamento energetico³⁰. Il relativo valore varia in relazione al costo dell'energia ed è soggetto all'andamento del mercato. Tale meccanismo è stato introdotto nel contesto della liberalizzazione del mercato elettrico con i decreti del 2004.

I certificati bianchi secondo la Strategia Energetica Nazionale del 2012 rappresentano una parte consistente del risparmio energetico da conseguire entro il 2020, dovendo arrivare a coprire circa un terzo dei nuovi risparmi energetici, soprattutto nei settori dell'industria e dei servizi. L'obbligo nazionale di risparmio energetico da conseguire viene fissato a monte dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ed è rappresentato dalla sommatoria di tutti i certificati che devono essere consegnati ogni anno. Grava, infatti, sui distributori di energia elettrica e gas che abbiano un numero di utenze finali non superiori a 50.000 unità l'obbligo di generare annualmente una data quantità di risparmi energetici o di acquistare una quantità equivalente di certificati; tali soggetti sono inoltre obbligati a

107 del Tfu, osti ad una interpretazione degli artt. 3 e 6, d.lgs. n. 20 del 2007, nei sensi indicati sub a), nella misura in cui tale disposizione, così come interpretata, possa determinare un "aiuto di Stato", e dunque porsi in contrasto con il principio della libera concorrenza; c) se corrisponda ai principi di eguaglianza e non discriminazione del diritto sovrastatale una normativa nazionale che consenta la permanenza del riconoscimento dei regimi di sostegno alla cogenerazione non CAR fino al 31 dicembre 2015; tale potendo essere l'interpretazione del diritto interno italiano per effetto del n. 1 della lett. c) del comma 11, art. 25, d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, che abroga le norme richiamate dell'art. 1, comma 15, d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102).

²⁹ Per un approfondimento dottrinale in materia di titoli di efficienza energetica si rinvia a R. Trebace (a cura di), *La certificazione energetica*, Milano, 2014; nonché M. Pavan, *Titoli di efficienza energetica: passato e futuro prossimo*, *Legislazione Gestione energia*, 2008; D. Di Santo, *Introduzione al meccanismo dei Tee*, in Atti del Convegno FIRE, "Il mercato dell'efficienza energetica: evoluzione, orientamenti ed opportunità legate all'incontro tra gli attori", 2006, in www.fire-italia.it; D. Di Palma, *Il business dell'efficienza energetica: i certificati bianchi*, Roma, 2006.

³⁰ Sul punto cfr. Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *L'efficienza energetica e il suo contributo a favore della sicurezza energetica del quadro 2030 in materia di clima e di energia*, COM/2014/0520 final.

consegnare, a cadenza annuale, un numero di certificazione proporzionale rispetto al quantitativo di energia distribuita.

Tali certificati sono generati a seguito della realizzazione di interventi di efficientamento energetico e devono essere riconosciuti non solo dai c.d. soggetti obbligati, ma anche dalle Esco e da tutte le aziende che abbiano nominato un *energy manager*. Per la regolamentazione del mercato dei titoli di efficienza energetica sono coinvolte più autorità pubbliche: spetta al Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente, fissare gli obiettivi annui di risparmio energetico e le regole generali del suo funzionamento. L'emissione dei certificati è, invece, di competenza del Gestore dei servizi energetici (GSE), a cui spetta il conferimento dell'autorizzazione al rilascio dei titoli e il quale è tenuto ad effettuare tutte le valutazioni di carattere tecnico, nonché a valutare i progetti di efficientamento presentati dagli operatori del mercato, controllando il rispetto dei requisiti richiesti.

È attribuito in capo al GSE anche il monitoraggio dei risparmi conseguiti dall'approvazione dei progetti, avvalendosi del supporto dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile e della Ricerca sul sistema energetico³¹. Lo scambio dei certificati viene gestito dal Gestore dei mercati energetici (GME), tenuto all'elaborazione di apposite piattaforme in cui si realizza lo scambio delle suddette certificazioni. I titoli, infatti, sono trasferibili unicamente nell'ambito del mercato telematico gestito da GME e vi hanno accesso unicamente i soggetti accreditati e certificati.

Infine, spetta all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (Arera, prima Aeegsi) la definizione dell'impatto del meccanismo dei certificati bianchi sull'economia, anche in ragione della variabilità del valore dei titoli in relazione al costo dell'energia elettrica e del gas. L'Arera detiene un potere sanzionatorio nei confronti degli operatori del settore, tanto nel caso di violazione delle regole, quanto nel caso di mancato conseguimento degli obblighi di risparmio che devono essere per legge conseguiti. In particolare, è competente a fissare l'impatto economico del meccanismo dei certificati bianchi.

Gli interventi di risparmio energetico conseguiti mediante il meccanismo dei certificati bianchi hanno interessato tutti i settori economici, ma le recenti riforme legislative e regolamentari ne hanno incrementato l'utilizzo soprattutto nel settore industriale e dei servizi, nonché nello sviluppo di operazioni di risparmio energetico di valenza infrastrutturale in settori come quello delle comunicazioni, della distribuzione idrica e dei trasporti.

³¹ È inoltre opportuno precisare che a partire dal 2 febbraio 2013 l'attività inerente alla gestione, alla valutazione e alla certificazione dei risparmi conseguiti attraverso l'attuazione dei progetti di efficientamento è stata trasferita dall'Arera al Gestore dei servizi energetici in attuazione dell'art. 5, commi 1 e 2 del D.M. 28 dicembre 2012.

Come è noto, il meccanismo dei certificati bianchi è strettamente connesso all'andamento del mercato dei servizi energetici. Di conseguenza, posto che ai fini del suo funzionamento sono computati solamente i risparmi energetici addizionali (ossia quella quota di risparmi che non si sarebbero comunque ottenuti per effetto del processo di evoluzione tecnologica e normativa) il computo del c.d. "coefficiente di addizionalità" deve tener conto delle dinamiche del mercato e deve essere applicato secondo parametri standardizzati e analitici fissati a monte dall'Arera sulla base di un'istruttoria svolta di concerto con l'Enea³².

La quantificazione dei risparmi è per lo più fondata su tre categorie progettuali: in primo luogo rilevano i "progetti standard", mediante i quali il Ministero è tenuto alla predisposizione di schede tecniche che devono stabilire a monte il risparmio della singola unità fisica di riferimento. La scheda tecnica, inoltre, specifica sotto il profilo tecnico e qualitativo i parametri da rispettare i quali devono essere costantemente aggiornate sulla base delle modificazioni legislative. Diversi da tali moduli progettuali sono i "progetti analitici": anch'essi fondati su schede metodologiche precostituite, ma nelle quali il risparmio va ricostruito annualmente sulla base di parametri trasmessi dal richiedente. Infine, per quanto concerne le progettazioni complesse o di grandi dimensioni si ricorre a "progetti a consuntivo", per i quali non vengono utilizzate moduli o schede precostituite. Ciò implica lo svolgimento di un procedimento istruttorio molto complesso che vincola in fase esecutiva il soggetto realizzatore il quale sarà tenuto all'adozione di standard tecnico-qualitativi prefissati dal regolatore in fase istruttoria.

Con riferimento alle autorità coinvolte nel meccanismo di certificazione giova precisare che, in via generale, l'attività di monitoraggio e di verifica e di certificazione dei risparmi energetici è svolta dal GSE di concerto con l'Enea e MISE. Più precisamente, nell'ottica del monitoraggio del mercato, entro il 31 gennaio di ogni anno GSE è tenuto alla trasmissione nei confronti del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'ambiente, del GME, dell'Arera e della Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali, di una relazione contenente l'attività realizzata nel mercato dei Titoli: più precisamente nella suddetta relazione vengono specificati i progetti oggetto di realizzazione, la locazione territoriale dei progetti, la quantificazione dei risparmi conseguiti nel corso dell'anno e il loro rapporto rispetto agli obiettivi energetici nazionali, nonché il volume dei certificati emessi e le previsioni dell'anno successivo.

Anche il GME è obbligato a relazionare sull'attività svolta, con cadenza semestrale, nei confronti dei Ministeri di GME e dell'Arera relativamente all'an-

³² ENEA, *I Titoli di efficienza energetica. Cosa sono e come si ottengono i "certificati bianchi" alla luce della nuova delibera EEN 9/11*, Guida operativa 2.

damento delle compravendite dei titoli anche tenendo in debita considerazione le norme relative alla trasparenza e alla correttezza delle suddette transazioni.

Quanto al sistema di accreditamento, «il valore particolare dell'accREDITAMENTO sta nel fatto che esso fornisce un'attestazione dotata di autorità della competenza tecnica degli organismi cui spetta assicurare conformità alle norme applicabili»³³. In via generale, sulla base delle disposizioni europee, per accreditamento s'intende quell'attività esercitata da organismi nazionali, funzionale a certificare che «un determinato organismo di valutazione della conformità, soddisfa i criteri stabiliti da norme armonizzate e, ove appropriato, ogni altro requisito supplementare, compresi quelli definiti nei rilevanti programmi settoriali, per svolgere una specifica attività di valutazione della conformità».

In questo quadro, i sistemi di accreditamento valutano il livello qualitativo dell'attività di un organismo (di certificazione e di ispezione) o di un laboratorio (di prova e di taratura) esaminando la conformità dei relativi sistemi di gestione e delle relative competenze tecniche ai requisiti normativi nazionali ed europei, garantendo, dunque, in via indiretta, la conformità dei prodotti a standard tecnici di sicurezza, salute e sostenibilità ambientale oggetto di certificazione.

Nell'ambito del mercato nazionale e con specifico riferimento al settore dell'efficientamento energetico questa attività è svolta dall'Ente nazionale di accreditamento (Accredia) che, ai sensi dell'art. 12 del D.lgs. n. 102/2014 «sottopone al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'approvazione gli schemi di certificazione e accreditamento per la conformità alle norme tecniche in materia di ESCO, esperti in gestione dell'energia, sistemi di gestione dell'energia, diagnosi energetiche e alle disposizioni del presente decreto».

Trattasi, dunque, di un'attività di regolazione economica che, attraverso la qualificazione degli operatori di certificazione, garantisce la sicurezza, l'affidabilità e la sostenibilità ambientale dei prodotti che circolano sul mercato. In questo senso, l'Unione europea ha espressamente statuito che l'attività di un organismo nazionale di accreditamento è incompatibile con una logica imprenditoriale di carattere lucrativo³⁴ e, pertanto, il suo svolgimento non può essere realizza-

³³ Considerando n. 9 del Regolamento CE n. 765/2008. Il Regolamento in parola ai sensi dell'art. 1 stabilisce «norme riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dell'accREDITAMENTO degli organismi di valutazione della conformità nello svolgimento di attività di valutazione della conformità», e «fornisce un quadro per la vigilanza del mercato dei prodotti per garantire che essi soddisfino requisiti che offrano un grado elevato di protezione di interessi pubblici, come la salute e la sicurezza in generale, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, la protezione dei consumatori, la protezione dell'ambiente e la sicurezza pubblica».

³⁴ Cons. n. 8 del Regolamento CE 765/2008: «Ai fini del presente regolamento, l'attività a carattere non lucrativo di un organismo nazionale di accreditamento dovrebbe essere intesa come attività non volta ad aggiungere profitti alle risorse dei proprietari o dei membri dell'organismo. Sebbene gli organismi nazionali di accreditamento non abbiano l'obiettivo di massimizzare o distribuire profitti, essi possono fornire servizi in cambio di un pagamento o percepire un reddito. Qualsiasi guadagno risultante da tali servizi può essere utilizzato per

to in regime concorrenziale: «gli Stati membri non dovrebbero mantenere più di un organismo nazionale di accreditamento e dovrebbero garantire che tale organismo sia organizzato in modo da salvaguardare l'obiettività e l'imparzialità delle sue attività. Tali organismi nazionali di accreditamento dovrebbero operare indipendentemente da attività commerciali di valutazione della conformità»³⁵.

Un meccanismo così costruito è garanzia d'imparzialità, indipendenza e correttezza delle valutazioni di conformità operate sui soggetti certificatori, garantendo l'assenza di conflitti d'interesse nello svolgimento dell'attività di accreditamento, nonché un supporto tecnico indispensabile ad attestare l'affidabilità degli organismi e dei laboratori di certificazione. Più precisamente, il servizio di accreditamento è articolato come un meccanismo complesso che, oltre ad una valutazione di carattere specialistico, è funzionale sia alla promozione qualitativa dell'offerta di certificazione, sia all'accrescimento della domanda da parte dei clienti finali. La garanzia dell'affidabilità dei soggetti certificatori incrementa la fiducia nel mercato dei prodotti energetici, aumentando in termini quantitativi la domanda di certificazione.

Se dal lato dell'offerta il sistema di accreditamento garantisce alle imprese una maggiore competitività sul mercato – giacché il possesso di una valutazione di conformità accreditata ne rafforza la credibilità di fronte ai *competitors* – dal lato della domanda, tale sistema consente ai consumatori finali di rivolgersi ad operatori affidabili e alla scelta di un prodotto sicuro e attendibile sul mercato. Per le amministrazioni e le istituzioni pubbliche, il meccanismo di accreditamento rappresenta uno strumento di regolazione e di vigilanza del mercato dei prodotti energetici. Permette il costante adattamento degli operatori agli *standard* tecnici nazionali ed europei e garantisce, attraverso l'istituzione di un soggetto indipendente e terzo rispetto agli interessi delle parti in gioco, un costante controllo sulla sicurezza e la compatibilità ambientale sia degli operatori che dei prodotti energetici.

investi – menti volti a sviluppare ulteriormente le loro attività, nella misura in cui ciò corrisponda alle loro principali attività. Si dovrebbe conseguentemente sottolineare che l'obiettivo primario degli organismi nazionali di accreditamento dovrebbe essere il sostegno o l'attivo impegno in attività senza fini di profitto».

³⁵ Cons. n. 15 del Regolamento CE 765/2008: «È dunque opportuno prevedere che gli Stati membri si assicurino che gli organismi nazionali di accreditamento siano considerati, nello svolgimento dei loro compiti, esercitare l'autorità pubblica, indipendentemente dal loro status giuridico». Peraltro, ai sensi del successivo considerando, «la concorrenza tra organismi nazionali di accreditamento potrebbe determinare la commercializzazione della loro attività, che è incompatibile con il loro ruolo di livello finale di controllo nella catena di valutazione della conformità. L'obiettivo del presente regolamento è di garantire che, all'interno dell'Unione europea, un certificato di accreditamento sia sufficiente per l'intero territorio dell'Unione e di evitare accreditamenti multipli, che costituiscono un costo aggiuntivo senza valore aggiunto. Gli organismi nazionali di accreditamento possono trovarsi in concorrenza sui mercati dei paesi terzi, ma ciò non deve avere effetti sulle loro attività all'interno della Comunità o sulle attività di cooperazione e di valutazione *inter pares* organizzate dall'organismo riconosciuto ai sensi del presente regolamento».

Per quanto concerne il funzionamento di questo sistema nell'ambito del mercato nazionale, Accredia, di concerto con il Comitato tecnico Italiano (CTI) è tenuta alla definizione dei requisiti e dei parametri di accreditamento degli organismi di certificazione in conformità alle norme tecniche approvate dal Ministero dello Sviluppo economico e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con specifico Decreto direttoriale. Ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 102/2014, infatti, le diagnosi energetiche possono essere eseguite da soggetti certificati da Accredia in base alle norme UNI CEI 11352 (ESCO), UNI CEI 11339 (Esperti in Gestione dell'Energia), UNI CEI EN 16247-5 (Auditor Energetico).

Più precisamente, nell'ottica di favorire la diffusione delle diagnosi energetiche fruibili da tutti i clienti finali, UNI-CEI in collaborazione con l'ENEA e Comitato tecnico italiano (CTI) elaborano standard sia per la certificazione obbligatorie che per quella volontaria degli auditor energetici nell'ambito dei settori residenziale, industriale, terziario e trasportistico e degli installatori di elementi edilizi connessi al miglioramento della prestazione energetica degli edifici.

Per quanto concerne le tipologie di certificazione occorre distinguere le seguenti categorie di operatori. La norma UNI CEI 11352:2014 "*Gestione dell'energia - Società che forniscono servizi energetici (ESCo) - Requisiti generali, liste di controllo per la verifica dei requisiti dell'organizzazione e dei contenuti dell'offerta di servizio*" descrive la capacità organizzativa, diagnostica, progettuale, gestionale economica e finanziaria che una società Esco deve possedere per poter operare nel settore dell'efficientamento energetico.

In secondo luogo, con la norma UNI CEI 11339:2009 "*Gestione dell'energia - Esperti in gestione dell'energia (EGE) - Requisiti generali per la qualificazione*", vengono definiti i compiti le competenze e le modalità valutative che un soggetto deve possedere per essere qualificato in termini di Esperto in Gestione dell'Energia (EGE). Tale norma detta, infatti, i principi guida affinché l'attività di gestione dell'energia si realizzi secondo criteri di razionalità ed efficienza, definendo i livelli di competenza ed esperienza necessari. L'EGE, dovrà dimostrare in sede di accreditamento, non solo la conoscenza delle tecnologie applicabili in campo energetico ed ambientale, ma anche competenze di carattere gestionale, ed economico-finanziarie necessarie a garantire rispetto degli standard normativi nazionali ed internazionali. Inoltre, hanno accesso ai sistemi di accreditamento i c.d. *Auditor Energetici*(AE): sul punto, l'art. 12 del d.lgs. 102/2014 prevede «la certificazione volontaria degli auditor energetici nei settori dell'industria, del terziario e dei trasporti e degli installatori di elementi edilizi connessi al miglioramento della prestazione energetica degli edifici» a seguito dell'elaborazione di norme tecniche da parte di UNI-CEI in collaborazione con CTI ed ENEA.

Infine, i Sistemi di Gestione dell'Energia (SGE) sono certificati in conformità alla norma UNI CEI EN ISO 50001:2011 "*Sistemi di gestione dell'energia - Requi-*

siti e linee guida per l'uso". Il Sistema di Gestione dell'Energia è competente ad elaborare strategie aziendali volte a migliorare le performance energetiche, attraverso una prospettazione futura dei margini di miglioramento delle prestazioni energetiche future controllate per il tramite di appositi piani di monitoraggio.

Le analisi diagnostiche svolte sui soggetti obbligati, devono essere trasmesse ad Enea, la quale, attraverso la predisposizione di un'apposita banca dati, controlla e vigila sul rispetto delle norme e degli standard tecnici da parte dei soggetti certificatori³⁶. La previsione di un sistema di accreditamento garantisce che le analisi diagnostiche siano realizzate secondo parametri tecnici e standard regolamentari uniformi, incentivando la realizzazione di un mercato concorrenziale sostenibile e "informato".

4. *I certificati per la produzione di biocarburanti*

Tra le diverse modalità di incentivazione della produzione di biometano, di biometano avanzato e di altri biocarburanti avanzati, nonché della loro immissione nella rete del gas naturale ai fini dell'utilizzo del settore dei trasporti, sono da annoverare i certificati di immissione in consumo (da ora "CIC"). Questi rappresentano una modalità di incentivo alla produzione e all'immissione in consumo di biocarburanti – tra cui anche il biometano – introdotta per la prima volta dal decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 5 dicembre 2013³⁷ (emanato in attuazione del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28³⁸) e recentemente riformata dal decreto del 2 marzo 2018 (da ora "Decreto" o "D.M. 2018"), adottato dal Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, che ne ha precisato i soggetti interessati, i presupposti, le finalità e le modalità di emissione. D'altra parte, in un mondo in cui il consumo di risorse è sempre più insostenibile, l'economia circolare rappresenta un investimento strategico³⁹.

³⁶ Sul punto cfr. ENEA, *Rapporto annuale efficienza energetica*, 2015.

³⁷ Recante «*Modalità di incentivazione del biometano immesso nella rete del gas naturale*».

³⁸ Recante «*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*».

³⁹ Il materiale agricolo, gli scarti alimentari, i materiali derivanti dallo smaltimento delle acque reflue, i rifiuti organici in genere possono offrire un'importante opportunità di sviluppo. A valle di un processo di raffinazione e purificazione, da essi può essere ricavato un gas in grado di essere trasformato in biocombustibile utilizzabile per i veicoli a motore. Immeso nella rete di distribuzione nazionale, il biometano quale fonte rinnovabile contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, consente la sostenibilità ambientale e rappresenta una considerevole occasione di sviluppo per l'economia locale. Da quasi un decennio l'Unione europea sostiene il ricorso alle fonti rinnovabili. Già a partire dalla direttiva n. 28 del 2009 l'ordinamento sovranazionale ha promosso l'impiego dell'energia sostenibile. All'interno della strategia 2020 ciò si è tradotto nell'impegno per

Sebbene il meccanismo di rilascio dei CIC, così come da ultimo riformulato, costituisca il cardine di tutte le formule di incentivo, la sua disciplina applicativa presenta marcate differenze a seconda che l'incentivazione da perseguire concerna l'immissione nella rete del gas naturale con destinazione specifica nei trasporti di biometano (art. 5 del Decreto) o di biometano avanzato (art. 6 del Decreto). Il rilascio dei CIC è amministrato dal GSE, in qualità di organo di cui il Ministero dello Sviluppo Economico, sin dal 2013, si avvale per la gestione del sistema di obbligo di immissione in consumo dei biocarburanti.

I CIC sono certificati che attestano l'immissione in consumo nel settore dei trasporti di biocarburanti sostenibili, compreso il biometano, ai fini dell'adempimento dell'obbligo di cui al decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2⁴⁰, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81 e s.m.i.⁴¹. Ai sensi di tale normativa, è previsto che i soggetti che immettono in consumo benzina e gasolio, prodotti a partire da fonti primarie non rinnovabili e destinati ad essere impiegati per auto-trazione (da ora "Soggetti obbligati"), hanno l'obbligo di immettere in consumo nel territorio nazionale una quota minima di biocarburanti – tra cui il biometano – e di altri carburanti rinnovabili, nonché di combustibili sintetici purché esclusivamente ricavati dalle biomasse (da ora anche "Obbligo"). Tuttavia, è altresì previsto che i medesimi soggetti possano assolvere al predetto Obbligo anche acquistando, in tutto o in parte, l'equivalente quota o i relativi diritti da altri soggetti⁴².

In sostanza, il meccanismo dei CIC consente di svincolare il rispetto dell'Obbligo dalla materiale miscelazione del biocarburante, traducendolo nel conseguimento di un numero di certificati tale da coprire l'onere dello specifico Soggetto obbligato. Il Soggetto obbligato che non abbia fisicamente miscelato e immesso in consumo il biocarburante potrà ugualmente assolvere al proprio Obbligo acquistando i CIC dai soggetti produttori di biometano che ne posse-

ogni Stato di rispettare lo standard del dieci per cento del consumo di energia per autotrazione mediante biocarburanti osservanti specifici criteri di sostenibilità, a fronte della quota complessiva di energia impiegata per tale finalità. Il biometano, in questo quadro, contribuisce alla "de-carbonizzazione" del settore dei trasporti. Anzi, rispetto alle fonti rinnovabili elettriche, risulta essere maggiormente competitivo, giacché per la sua distribuzione può essere utilmente impiegata la rete infrastrutturale già esistente e a disposizione degli utenti. Sul tema, si rinvia a *La regolazione dei biocarburanti e del biometano*, a cura di A. Cancrini e M. Macchia, Roma, 2019, 15 ss. Sull'economia circolare, F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 163 ss., e Commissione Europea, *Report on the implementation of the Circular Economy Action Plan*, 4 marzo 2019.

⁴⁰ Recante «*Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa*».

⁴¹ Si veda il paragrafo 11.8 delle Procedure applicative al DM 2 marzo 2018.

⁴² Cfr. art. 2-*quater*, comma 1, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, così come modificato dal comma 8-ter dell'art. 3, D.L. 3 giugno 2008, n. 97.

gano in eccesso per aver immesso più biocarburante rispetto alla propria quota minima obbligatoria (da ora “Produttori”)⁴³.

L’entità di tale quota minima è stata definita dall’art. 1, comma 15, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, ove si stabilisce che la stessa viene determinata in una quota percentuale di tutto il carburante – benzina e gasolio – immesso in consumo nello stesso anno solare, calcolata sulla base del tenore energetico⁴⁴.

I CIC costituiscono, fondamentalmente, lo strumento attraverso il quale il GSE può monitorare l’operato dei Soggetti obbligati, che potranno decidere di adempiere autonomamente all’obbligo tramite immissione diretta in consumo della quota minima o tramite acquisto della stessa o dei relativi certificati dai Produttori⁴⁵. Ciò posto, in attuazione di quanto previsto dall’art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 28/2011, è stato emanato il menzionato decreto del Ministero dello sviluppo economico del 5 dicembre 2013, il cui art. 4, rubricato “*Biometano utilizzato nei trasporti previa immissione nella rete del gas naturale*”, prevede che il biometano immesso dal soggetto produttore nella rete del gas naturale ed utilizzato per i trasporti sia *incentivato* tramite il rilascio, al soggetto che lo immette in consumo nei trasporti ai fini dell’assolvimento dell’Obbligo, per un periodo di venti anni decorrenti dalla data di entrata in esercizio, di certificati di immissione in consumo di biocarburanti (comma 1). Quanto alle modalità applicative, è pre-

⁴³ Cfr. il par. 1.2.3 delle Procedure applicative del DM 2 marzo 2018, rubricato «*Il sistema d’obbligo di immissione in consumo di biocarburanti*».

⁴⁴ In attuazione di tale norma, peraltro, è stato emanato il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 10 ottobre 2014, con il quale sono state aggiornate le condizioni, i criteri e le modalità di attuazione dell’obbligo di immissione in consumo di biocarburanti di cui al predetto d.l. n. 2/2006, meglio precisate le modalità di determinazione della predetta quota minima e specificata la ripartizione della stessa in quote differenziate tra le diverse tipologie di biocarburanti, tra cui il biometano, compresi quelli avanzati.

⁴⁵ Con specifico riferimento al biometano, l’impostazione delineata nel precedente paragrafo è stata ribadita dall’art. 21, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 28/2011 – a sua volta richiamato nei considerando del D.M. 2018 –, con il quale il legislatore ha stabilito che i CIC costituiscono la specifica modalità di incentivazione del biometano nel caso in cui lo stesso «sia immesso in rete e, nel rispetto delle regole per il trasporto e lo stoccaggio, usato per i trasporti».

Quanto all’entità di tale incentivazione, il comma 2 del medesimo art. 21 ha previsto che le modalità di valorizzazione tramite CIC del biometano immesso in consumo sarebbero state chiarite da un decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottare, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, entro 120 giorni dall’entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 28/2011, fatto salvo, in ogni caso, quanto previsto dall’art. 33, comma 5, dello stesso testo normativo, nel quale viene delineato il meccanismo del c.d. *double-counting*, riproposto dal DM 2018 quale modalità di valorizzazione del biometano avanzato. Nel dettaglio, il *double-counting* prevede una maggiorazione nella valorizzazione tramite CIC del biometano immesso in rete e destinato ai trasporti in favore del soggetto che, ai fini del rispetto dell’Obbligo, immetta in consumo biocarburanti – compreso il biometano – che siano stati prodotti a partire dalle particolari materie prime di cui alle parti A e B dell’Allegato 3 del d.m. 10 ottobre 2014 e s.m.i. – quali rifiuti e sottoprodotti anche di materie di origine non alimentare, ivi incluse quelle cellulosiche, ligno-cellulosiche ed alghe –; in tal caso, la quantità immessa in consumo di tali biocarburanti verrà considerata equivalente, ai fini del rilascio dei CIC, al doppio della quantità immessa in consumo di altri biocarburanti.

visto che, ai fini del rilascio di tali certificati, il soggetto produttore debba sottoscrivere un contratto bilaterale di fornitura del biometano con il soggetto che lo immette in consumo ai fini dell'assolvimento dell'Obbligo. In tale contratto, da inviarsi in copia al GSE affinché questi possa disporre i relativi controlli, viene definita la quota parte dell'incentivo da riconoscere al soggetto produttore.

In sintesi, dunque, l'assetto normativo del d.m. 5 dicembre 2013 prevede che il rilascio dei CIC sia effettuato in favore dei soggetti che immettono in consumo il biometano ai fini del rispetto dell'Obbligo: una quota parte del valore di tali CIC sarà destinata al Produttore. Allo stesso modo, l'art. 6 del d.m. 10 ottobre 2014, rubricato "*Emissione dei certificati di immissione in consumo*", dispone che il GSE, entro il 31 marzo di ogni anno, rilascia i CIC ai soggetti obbligati, che siano in regola con i versamenti dei corrispettivi dovuti al GSE e che abbiano immesso in consumo biocarburanti (comma 1)⁴⁶. Dei CIC rilasciati dal GSE i Soggetti obbligati (e, in seguito alle modifiche apportate dall'art. 11, comma 1, lett. k] del DM 2018, anche i Produttori) possono disporre entro e non oltre il 30 settembre dell'anno successivo a quello di emissione; dopo tale data, pertanto, eventuali certificati non utilizzati per l'assolvimento dell'Obbligo scadono e vengono annullati dal sistema (comma 4).

Tale è la disciplina dettata dal d.lgs. n. 28/2011 e dai decreti ministeriali 5 dicembre 2013 e 10 ottobre 2014. Nonostante il quadro normativo apparentemente esaustivo appena tratteggiato, nella pratica le previsioni di tali decreti ministeriali non hanno condotto a significative realizzazioni di impianti di produzione di biometano, ciò comportando – come riconosciuto nei considerando del d.m. 2018 – un persistente ritardo dell'Italia nel raggiungimento del target di fonti rinnovabili nel settore dei trasporti. È dunque per tale ragione, considerando gli obiettivi minimi, richiesti dall'Unione Europea al 2020, in materia di fonti rinnovabili nel settore dei trasporti, che il Ministero dello Sviluppo Economico ha ritenuto opportuno emanare il d.m. 2018 a integrazione di quanto già previsto dai predetti decreti ministeriali.

L'assetto delineato dal D.M. 2018 quanto all'incentivazione del biometano è incentrato principalmente su due tipi di meccanismi: *a) Incentivazione del biometano immesso nella rete del gas naturale con destinazione specifica nei trasporti (art. 5)*, con riferimento al quale è previsto che il GSE rilasci CIC in favore del Produttore di biometano che lo immette nella rete del gas naturale con destinazione al settore dei trasporti; *b) Incentivazione del biometano avanzato immesso nella rete del gas naturale e destinato ai trasporti (art. 6)*, ai sensi del quale il GSE: *(i)* su richiesta del

⁴⁶ Ad un CIC ha diritto il soggetto che immetta in consumo 10 Gcal di biocarburanti oppure, nei casi di cui all'art. 33, comma 5, del d.lgs. n. 28/2011, solo 5 Gcal. È previsto che il numero dei certificati rilasciato sia differenziato a seconda della tipologia di biocarburante immesso in consumo (comma 2).

Produttore ritira il biometano avanzato al prezzo definito dal Decreto;*(ii)* riconosce al Produttore il valore dei corrispondenti CIC, comprensivi di eventuali maggiorazioni spettanti ai sensi dell'art. 33, comma 5, del d.lgs. n. 28/2011.

Ciò posto, si procederà ora a descrivere la disciplina dei CIC contenuta nel predetto D.M. 2018 e nelle Procedure applicative del medesimo Decreto (da ora "Procedure"), emanate, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del DM 2018, dal Comitato tecnico consultivo biocarburanti, cui partecipa anche il GSE.

Anzitutto, le Procedure confermano quanto già disposto dal richiamato art. 6 del d.m. 10 ottobre 2014 sulla quantità di biometano immesso in consumo attestata da ogni singolo CIC (10 GCal di biocarburante non avanzato, compreso il biometano e 5 GCal di biocarburante avanzato, compreso il biometano).

Le medesime Procedure specificano, inoltre, che l'Obbligo di immissione in consumo – calcolato, si rammenta, in quota percentuale rispetto al totale della benzina e del gasolio immessi in consumo annualmente dai Soggetti obbligati – ricomprende al suo interno una quota parte da assolversi tramite l'immissione in consumo di biocarburante e, a partire dal 2018, una quota da adempiersi mediante l'immissione di biocarburante avanzato. In aggiunta, al paragrafo 1.2.3 delle medesime Procedure si precisa che la quota d'obbligo – denominata di obbligo "avanzato" – deve essere assolta per il 75% attraverso l'immissione in consumo di biometano avanzato e per il restante 25% attraverso altri biocarburanti avanzati.

Pertanto, al fine di monitorare l'assolvimento dei diversi obblighi di immissione in consumo per ogni anno di competenza, i CIC sono differenziati per tipologia e anno di riferimento. L'anno di riferimento per l'emissione dei CIC corrisponde a quello successivo all'immissione in consumo nei trasporti del biocarburante da incentivare, mentre le possibili tipologie di tali certificati sono le seguenti⁴⁷: *(i)* CIC "ordinari", rilasciati per l'immissione in consumo di biocarburanti, compreso il biometano, e utilizzabili dai Soggetti obbligati ai soli fini dell'assolvimento del relativo Obbligo non avanzato;*(ii)* CIC "biometano avanzato", emessi per l'immissione in consumo di biometano prodotto a partire dalle materie prime riportate nella parte A dell'Allegato 1, parte 2-bis del d.lgs. n. 28/2011. Tali CIC sono utilizzabili dai Soggetti obbligati prioritariamente ai fini dell'assolvimento dell'obbligo relativo al biometano avanzato, mentre eventuali eccedenze possono essere adoperate per l'assolvimento dell'obbligo non avanzato;*(iii)* CIC "altri biocarburanti avanzati", emessi per l'immissione in consumo di biocarburanti avanzati, il cui utilizzo da parte dei Soggetti obbligati è analogo a quello previsto dal punto precedente.

Da ultimo, una notazione va effettuata circa le modalità di scambio dei CIC tra gli operatori. Invero, già il d.m. 10 ottobre 2014 prevedeva, all' art. 6, comma

⁴⁷ Si veda, sul punto, il paragrafo 1.2.3 delle Procedure.

5, che i CIC siano commerciabili e possano essere scambiati tra gli operatori nel corso di tutto l'anno, fatta eccezione per il periodo dal 1° al 31 di ottobre (dedicato alla verifica dell'assolvimento dell'Obbligo da parte del GSE), previa registrazione sul portale informatico del Gestore (indicando quantità, tipologia e anno di emissione dei certificati stessi), a pena di nullità dello scambio. Sul punto, il DM 2018 è intervenuto in diverse maniere.

Dapprima, a integrazione alla norma appena richiamata, si è previsto che, tra le informazioni da indicare sul portale del GSE, debba essere ricompreso anche il prezzo di scambio dei CIC (art. 11, comma 1, lett. l], del Decreto⁴⁸).

In secondo luogo, all'art. 8, comma 1, del medesimo d.m. 10 ottobre 2014 – che descrive le modalità di monitoraggio del GSE sulle attività poste in essere dai Soggetti obbligati nell'assolvimento dell'Obbligo, tramite la pubblicazione periodica di un bollettino contenente dati aggregati relativi alle dette attività – è stata aggiunta una lett. g), ai sensi della quale le informazioni pubblicate dal GSE con cadenza annuale dovranno ricomprendere anche l'andamento “*del mercato dei titoli di immissione in consumo relativi ai biocarburanti ivi incluso il biometano che rechi, tra l'altro, le informazioni dei volumi e dei prezzi di scambio dei predetti titoli*”.

In altre parole, pare potersi evincere che le modalità ed i prezzi di scambio dei CIC siano lasciati alla libera contrattazione tra le parti, senza alcun intervento esterno da parte del GSE, che si limita a rendere pubbliche tali informazioni. In ogni caso, la sede di scambio dei CIC – deputata alla contrattazione tra gli operatori – è stata individuata dal DM 2018⁴⁹ nel mercato organizzato e regolato dal Gestore dei Mercati Energetici (GME), ai sensi art. 5 del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79⁵⁰.

5. *Le caratteristiche comuni*

I sistemi di certificazione invertono i tradizionali rapporti tra amministrazione e privati. Non è la prima ad obbligare i secondi a tenere una determinata condotta, sulla base di una decisione unilaterale dell'autorità. Bensì sono i secondi che, su base volontaria, aderiscono ad un sistema approntato dall'organo pubblico, sulla scorta del vantaggio che l'impresa potrebbe ottenere da un comportamento virtuoso dal punto di vista ambientale, ben maggiore del costo che tali comportamenti presuppongono.

⁴⁸ Recante «*Modifiche e integrazioni al decreto ministeriale 10 ottobre 2014*».

⁴⁹ Sul punto, si veda il nuovo comma 5-bis, aggiunto all'art. 6 del d.m. 10 ottobre 2014 dall'art. 11, comma 1, lett. r), del DM 2018.

⁵⁰ Recante «*Sviluppo, internazionalizzazione delle imprese e energia*».

Mentre nei certificati *correttivi* l'impresa si troverà in grado di offrire un prodotto che incontra i favori del pubblico nel momento in cui una platea sempre più ampia di consumatori è sensibile alle tematiche ambientali⁵¹. Può in questo modo «conseguire un vantaggio competitivo in termini di immagine rispetto ad altre imprese» e può «promuovere il coinvolgimento attivo dei dipendenti con effetti positivi anche in termini di motivazione»⁵². Il beneficio ottenuto dal maggior numero di aziende è rappresentato dal miglioramento delle relazioni esterne, soprattutto nei paesi in cui la pubblica opinione dà molta importanza alla tutela dell'ambiente. Vi è, di conseguenza, consapevolezza sul valore di un sistema di gestione ambientale certificato e si premiano le imprese che fanno tale scelta. Da un angolo visuale privatistico le certificazioni di qualità ambientale sembrano poter essere inquadrate nella categoria dei marchi collettivi⁵³. Si tratta di casi di mercato attraverso lo Stato, poiché la dimostrazione del possesso di una determinata qualità, nonché la sostenibilità ambientale del prodotto, assurgono a fattori in grado di incidere notevolmente sul posizionamento competitivo delle imprese.

In quelli *artificiali*, invece, l'impresa ottiene un beneficio economico tramite il riconoscimento di un titolo immateriale. Si tenta per questa via una sia pur complessa e, per certi aspetti, instabile integrazione tra logiche di mercato e logiche autoritative, tra obiettivi di efficienza allocativa ed obiettivi di carattere sociale tramite l'offerta di «fattori competitivi» per il mercato.

Alla luce di quanto evidenziato nei paragrafi precedenti appare possibile ricavare una sostanziale identità di fondo tra i sistemi di incentivazione artificiali. In tutti i casi, tali tipologie di certificati attestano l'assolvimento, da parte dei soggetti onerati, di obblighi sottesi connessi alla tutela dell'ambiente (immissione in consumo di biocarburanti, produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e realizzazione di interventi di efficienza energetica).

I certificati sono titoli negoziabili tra gli operatori interessati e sono, pertanto, ascrivibili alla categoria degli strumenti di mercato utilizzati per la tutela dell'ambiente. In tutti i casi la contrattazione dei certificati tra gli operatori avvie-

⁵¹ Scelte di tipo imprenditoriale che tengano conto di tale fenomeno sociale sono definite politiche di “competitività non di prezzo”, intese quali investimenti volti ad acquisire fette di mercato non tramite la riduzione dei prezzi, bensì attraendo quella fascia di consumatori portati ad attribuire valore alle esigenze sociali ed ambientali della collettività, tanto da essere disposti a pagare di più un prodotto che rispetti tali esigenze e che sia parimenti efficiente. Sulle dinamiche competitive, E. Gerelli, *Reputazione ambientale e competitività non di prezzo*, in *Riv. dir. fn.*, 2002, 707 ss.

⁵² M. Clarich, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, cit., 222.

⁵³ Sono quei marchi, non appartenenti ad una singola impresa, bensì ad un organismo cui aderiscono più imprese, destinati a garantire una particolare natura, origine o qualità dei beni prodotti. Mentre tuttavia, in linea generale, l'utilizzo di un marchio collettivo non è aperto a tutti i soggetti interessati, bensì solo a coloro ai quali l'organismo titolare del marchio intende concederlo, in caso di certificazione di qualità ambientale tutte le imprese che siano in grado di mettere in commercio beni rispondenti agli standard richiesti vantano un diritto soggettivo al rilascio dell'attestato.

ne nell'ambito di mercato gestito da società a partecipazione pubblica con una particolare *expertise* in questi settori economici.

Sotto il profilo soggettivo, in seguito all'abrogazione della novella legislativa del 2009 che aveva mutato il novero dei soggetti onerati dall'ottenimento dei certificati verdi, nonché all'intervento del DM 2018 – il quale, si rammenta, ha introdotto la possibilità di rilasciare CIC anche ai Produttori –, il sistema dei CIC e dei certificati verdi appare del tutto analogo, in quanto i certificati sono assegnabili sia ai produttori (di biocarburanti o di energia elettrica da fonti rinnovabili) che ai soggetti obbligati (soggetti che immettono in consumo carburanti "tradizionali" o energia elettrica da fonti fossili). Da queste tipologie di certificati diverge invece il sistema dei certificati bianchi, il cui obbligo grava sui grandi distributori di gas ed energia elettrica.

Nel perseguire obiettivi di tutela dell'ambiente, il regolatore pubblico crea dei beni giuridici nuovi sotto forma di titoli astratti (privi finanche di un supporto cartaceo) che incorporano la facoltà di attestare nei confronti di un'autorità pubblica l'assolvimento di un obbligo legislativo avente per oggetto il contenimento delle emissioni entro un tetto prestabilito, l'immissione nella rete di un quantitativo minimo di energia verde, la messa in opera di un quantitativo minimo di misure e di interventi di efficienza energetica.

Si tratta di beni giuridici che hanno un valore economico poiché l'obbligo di legge al quale sono assoggettati taluni operatori (i titolari di impianti inquinanti, gli operatori elettrici, i concessionari distributori di energia elettrica e gas) garantisce, dal lato della domanda, che si tratta di beni appetibili a una platea più o meno estesa di potenziali acquirenti. L'onere economico costituisce un costo aggiuntivo che può essere anche trasferito sui consumatori finali come componente del prezzo o della tariffa amministrata. Trattandosi di regimi nazionali di sostegno rispetto a politiche ambientali sostenibili devono essere connotati dai necessari caratteri di stabilità e certezza giuridica per sostenere gli investimenti e creare certezza per gli investitori⁵⁴. Difatti, ai sensi dell'art. 10 della Carta europea dell'energia, ogni parte contraente «incoraggia e crea condizioni stabili, eque, favorevoli e trasparenti per gli investitori [...] gli investimenti godono inoltre di

⁵⁴ Tar Lazio, sez. III *ter*, ord. 27 marzo 2019, n. 4054, sottolinea come «la direttiva 2009/28/CE, nel porre la disciplina per la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, impone agli Stati membri l'obbligo di adottare misure efficaci al fine del raggiungimento della propria quota di energia da fonti rinnovabili (art. 3, par. 2) e, tra dette misure, indica in particolare i regimi di sostegno (art. 3, par. 3, lett. a). La direttiva nel sostenere il ruolo dei regimi nazionali di sostegno alla produzione di energia rinnovabile, ne sottolinea anche i necessari caratteri di stabilità e certezza giuridica. Essa riconosce infatti la necessità di «creare la stabilità a lungo termine di cui le imprese hanno bisogno per effettuare investimenti razionali e sostenibili nel settore delle energie rinnovabili» (considerando n. 8), stabilendo inoltre che «la principale finalità di obiettivi nazionali obbligatori è creare certezza per gli investitori» (considerando n. 14) e che «uno strumento importante per raggiungere l'obiettivo fissato dalla presente direttiva consiste nel garantire il corretto funzionamento dei regimi di sostegno nazionali... al fine di mantenere la fiducia degli investitori (considerando n. 25)».

una piena tutela e sicurezza e nessuna Parte contraente può in alcun modo pregiudicare con misure ingiustificate e discriminatorie la gestione, il mantenimento, l'impiego, il godimento o l'alienazione degli stessi».

Tali certificati sono emanati dal GSE, ossia una società a totale partecipazione pubblica. Essi configurano provvedimenti dichiarativi di certezza. Sono provvedimenti caratterizzati dalla particolare funzione di attestare – sulla base di valutazioni di tipo obiettivo e non discrezionale – un determinato fatto, non nell'interesse dell'amministrazione, bensì di altri soggetti dell'ordinamento, ovviando, nel caso di specie, alle inefficienze derivanti dal *deficit* informativo che si crea tra produttore e consumatore. È stato, tuttavia, attentamente osservato come la fiducia del cittadino sia riposta nella istituzione certificatrice non in quanto pubblica o garantita da un soggetto pubblico, bensì in quanto portatrice di un "sapere specializzato", con la conseguenza che il ruolo dello Stato nella garanzia della fiducia si trasforma e si frammenta, potendo estrinsecarsi nella diretta garanzia della fiducia o, più frequentemente, nella regolazione del corretto funzionamento dei meccanismi di garanzia della fiducia.

Il sistema si presenta funzionale in quanto la credibilità dei soggetti certificatori, o degli organismi che ne effettuano l'accreditamento, trae la propria legittimazione da forme di partecipazione ad accordi internazionali di mutuo riconoscimento, in un contesto fondato non più sull'autorevolezza di colui che certifica, bensì sulla sua capacità tecnica di verificare il rispetto dei criteri qualitativi prefissati.

Il controllo degli aiuti di Stato nel settore della tutela ambientale serve essenzialmente ad assicurare che gli aiuti indiretti – come i certificati – favoriscano un livello di protezione dell'ambiente superiore a quello che sarebbe possibile ottenere senza di essi e a garantire che gli effetti positivi siano superiori agli effetti negativi sotto il profilo della distorsione della concorrenza.

L'amministrazione competente a regolare eventuali conflitti tra ambiente e concorrenza è la Commissione. È quest'ultima che fissa le condizioni alle quali gli aiuti possono essere concessi alle imprese, pur mirando a mantenere il buon funzionamento del mercato. In particolare, sono compatibili quegli aiuti di Stato idonei a generare un livello di riduzione dell'utilizzo di materie prime e di protezione ambientale che il sistema produttivo, da solo, non sarebbe in grado di realizzare. Gli effetti positivi devono insomma compensare gli effetti negativi a livello di distorsione della concorrenza.

Le fonti europee che disciplinano gli aiuti di Stato per la tutela ambientale sono due. La prima è la disciplina sovranazionale degli aiuti di Stato per la tutela ambientale⁵⁵, ai sensi della quale la compatibilità dell'aiuto è legata al suo con-

⁵⁵ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale CE (C82) del 1 aprile 2008. Questa disciplina sostituisce la precedente normativa degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente del 3 febbraio 2001. Quanto all'ambito di

creto effetto incentivante ed alla sua proporzionalità, nel senso che esso deve essere effettivamente in grado di garantire risultati positivi in termini di protezione ambientale, non ottenibili senza di esso o con un aiuto di entità inferiore⁵⁶. La revisione delle regole della disciplina degli aiuti di Stato per la tutela ambientale segue gli orientamenti definiti nel piano d'azione per gli aiuti di Stato.

La seconda fonte, invece, è il Regolamento della Commissione n. 800 del 6 agosto 2008, con il quale si dichiarano determinate categorie di aiuto in automatico compatibili con il mercato comune⁵⁷. In base a quest'ultimo atto normativo, le sovvenzioni alle imprese possono essere sottratte al regime europeo degli aiuti solo se consentono al beneficiario di incrementare il livello di tutela ambientale risultante dalle sue attività, al di là delle soglie fissate da norme dell'Unione, o in assenza di queste, e comunque indipendentemente dall'esistenza di una normativa nazionale obbligatoria più rigorosa. Detto atto rientra tra i regolamenti generali di esenzione per categoria.

Le misure che la Commissione ha individuato come compatibili *ex se* con il mercato interno sono: a) aiuti alle imprese per elevare il livello di tutela ambientale oltre le soglie fissate da norme dell'Unione o in assenza di norme europee; b) aiuti per l'acquisto di nuovi mezzi di trasporto intesi ad elevare il livello di tutela ambientale oltre le soglie fissate da norme europee; c) aiuti per l'adeguamento a norme europee non ancora applicabili; d) aiuti agli studi ambientali; e) aiuti per il risparmio energetico; f) aiuti a favore delle fonti energetiche rinnovabili; g) aiuti alla cogenerazione e aiuti al teleriscaldamento; h) aiuti per la gestione dei rifiuti; i) aiuti per il risanamento di siti contaminati; l) aiuti al trasferimento di imprese;

applicazione, tale disciplina si applica, a partire dal 2 aprile 2008, a tutte le misure di aiuti a favore della tutela ambientale notificate alla Commissione (comprese quelle la cui notifica è avvenuta prima della pubblicazione della disciplina) e a tutte le misure che non sono state notificate, ma sono state concesse dopo la pubblicazione della presente disciplina nella Gazzetta ufficiale.

La disciplina europea degli aiuti di Stato per la tutela ambientale costituisce uno degli strumenti previsti dal Piano d'azione generale in materia di energia per il periodo 2007/2009, al fine di attuare una politica europea integrata nel settore dell'energia e del clima.

⁵⁶ Tale disciplina si applica agli aiuti per la tutela dell'ambiente concessi in qualsiasi settore contemplato dal trattato europeo, compresi quelli soggetti a norme europee specifiche in materia di aiuti di Stato (industria siderurgica, cantieristica navale, industria automobilistica, fibre sintetiche, trasporti e pesca), ad eccezione degli aiuti di Stato alla ricerca e sviluppo, degli aiuti alla formazione, nonché di quelli rientranti nel campo d'applicazione degli orientamenti europei per gli aiuti di Stato nel settore agricolo. Le disposizioni della presente disciplina si applicano invece ai settori della pesca e dell'acquacoltura. Gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, prevalentemente imperniati sulla protezione dell'ambiente ed aventi spesso effetti benefici al di là delle frontiere dello Stato membro o degli Stati membri interessati, possono essere autorizzati in forza delle regole generali in tema di aiuti di Stato.

⁵⁷ Regolamento della Commissione del 6 agosto 2008, n. 800, pubblicato in Gazzetta Ufficiale L 214 del 9 agosto 2008. Mediante questo atto, la Commissione determina in quale misura e a quali condizioni gli aiuti di Stato possano risultare necessari alla tutela dell'ambiente ed allo sviluppo sostenibile senza esplicitare effetti sproporzionati sulla concorrenza e sulla crescita economica.

m) aiuti connessi con regimi di autorizzazioni scambiabili; n) aiuti sotto forma di sgravi o esenzioni da imposte ambientali.

È evidente, infatti, come non tutti gli incentivi economici con finalità di tutela ambientale rispettino automaticamente il regime dell'Unione europea per il solo fatto di proteggere l'ambiente. Per questa ragione, recependo quanto affermato dalla Corte di giustizia⁵⁸, sono stati individuati alcuni criteri generali concernenti la legittima erogazione di aiuti di Stato giustificati da ragioni di tipo ambientale.

Sulla base delle fonti precedentemente indicate, il metodo di valutazione della compatibilità degli aiuti con il mercato comune è il *test comparativo*. Tale criterio permette alla Commissione di garantire che l'aiuto di Stato abbia realmente un effetto di incentivazione, sia ben mirato e proporzionato, e che abbia infine un impatto negativo limitato sulla concorrenza e gli scambi⁵⁹.

Per avere un esempio di come funziona il test comparativo basti pensare che uno degli obiettivi delle imprese, nel quadro della loro strategia di sviluppo, è ridurre i costi di produzione. Ciò le conduce spesso ad adottare tecnologie o metodi produttivi che non tengono in adeguata considerazione la tutela ambientale. In tal modo, i costi di produzione che sostengono sono inferiori al "costo ambientale", sostenuto dall'intera società. Per ovviare a questi fallimenti del mercato, gli Stati possono ricorrere a strumenti sanzionatori imposti alle imprese inquinanti per compensare le esternalità negative che esse producono.

⁵⁸ Corte Giust., 8 maggio 2008, in causa C-49/05, Ferriere Nord Spa c. Commissione, relativa a provvedimenti della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia volti a favorire le iniziative delle industrie per la tutela dell'ambiente.

⁵⁹ Si registrano tre tipi principali di aiuti in favore dell'ambiente. In primo luogo, gli aiuti al funzionamento concessi per la gestione dei rifiuti e per il risparmio energetico. Le imprese devono sostenere di regola il costo del trattamento dei rifiuti industriali, in ottemperanza al principio «chi inquina paga». Possono tuttavia essere tollerati aiuti al funzionamento qualora siano adottate norme nazionali più rigorose delle norme dell'Unione applicabili, oppure qualora siano adottate norme nazionali in assenza di norme europee, che comportino per le imprese una perdita temporanea di competitività a livello internazionale. Per tutti questi aiuti al funzionamento, la durata è limitata a 5 anni se l'aiuto è decrescente. L'intensità può raggiungere il 100 % dei sovracosti nel primo anno, ma deve diminuire in maniera lineare per raggiungere il tasso zero alla fine del quinto anno. A causa della mancanza di armonizzazione a livello europeo, gli aiuti al funzionamento concessi sotto forma di sgravi o esenzioni fiscali devono rispettare talune disposizioni specifiche. La Commissione ritiene pertanto che gli aiuti al funzionamento possano essere giustificati per la cogenerazione di calore ed elettricità quando i costi di produzione dell'elettricità o del calore sono superiori ai prezzi di mercato. In secondo luogo, gli aiuti alle attività di assistenza-consulenza in materia ambientale destinate alle piccole e medie imprese (PMI). Aiuti di questo tipo possono essere concessi conformemente alle disposizioni del regolamento (CE) n. 70/2001. In terzo luogo, gli aiuti all'investimento. Gli investimenti interessati sono quelli realizzati in terreni, sempreché siano rigorosamente necessari per soddisfare obiettivi ambientali, nonché in fabbricati, impianti e attrezzature destinati a ridurre o ad eliminare l'inquinamento e i fattori inquinanti o ad adattare i metodi di produzione in modo da proteggere l'ambiente. Possono essere inoltre prese in considerazione le spese legate al trasferimento di tecnologie mediante acquisizione di licenze di sfruttamento o di conoscenze tecniche brevettate o non brevettate. I costi ammissibili sono rigorosamente limitati ai costi d'investimento supplementari ("sovra-costi") destinati alla tutela ambientale.

Oppure gli Stati possono utilizzare gli aiuti di Stato come incentivi positivi per rafforzare la tutela ambientale. L'aiuto deve incoraggiare il beneficiario a modificare il suo comportamento e a realizzare investimenti atti a migliorare il livello di tutela dell'ambiente⁶⁰. Allo stesso tempo, però, tali investimenti possono presentare dei vantaggi economici per l'impresa. Occorre verificare allora che l'aiuto sia necessario e che l'impresa non avrebbe realizzato tale investimento in assenza dello strumento di aiuto⁶¹.

L'aiuto deve avere un effetto di incentivazione e restare proporzionato. È considerato tale l'incentivo solamente se non sarebbe stato possibile ottenere gli stessi risultati senza aiuto o con un aiuto di entità minore. Il suo importo deve limitarsi al minimo necessario per ottenere il livello di tutela ambientale desiderato⁶². Tutti i benefici economici che le imprese possono trarre dall'investimento

⁶⁰ Nella precedente disciplina, in vigore fino al 30 aprile 2008, erano contemplati diversi tipi di aiuti all'investimento: aiuti transitori agli investimenti, concessi a favore delle PMI, aiuti all'investimenti nel settore del risparmio energetico, ecc.; specificando per ciascun tipo di aiuto le relative condizioni e i massimali. Gli aiuti transitori agli investimenti, concessi a favore delle PMI per l'osservanza di nuove norme europee erano validi per un periodo di tre anni a decorrere dall'adozione di nuove norme obbligatorie e potevano essere autorizzati aiuti agli investimenti concessi alle PMI per l'osservanza delle norme stesse, entro i limiti del 15 % lordo dei costi ammissibili. Oppure erano ammessi a beneficiare di aiuti all'investimento nel settore del risparmio energetico al tasso di base pari al 40 % dei costi ammissibili. Nelle regioni ammissibili ai regimi nazionali di aiuti a finalità regionale, le imprese potevano fruire di aiuti accordati ai fini dello sviluppo regionale. Il tasso di base per gli aiuti agli investimenti a favore dell'ambiente era il 30 % lordo (regime comune), o il 40 % lordo (nel caso degli investimenti destinati al risparmio energetico, degli investimenti destinati alle energie rinnovabili e degli investimenti in favore della cogenerazione) o il 50 % lordo (nel caso degli investimenti realizzati nel settore delle energie rinnovabili che permettono l'approvvigionamento di un'intera comunità). Negli aiuti in favore delle PMI, il tasso massimo d'aiuto ambientale non poteva superare in nessun caso il 100 % lordo dei costi ammissibili. Negli aiuti per la bonifica di siti industriali inquinati, occorre fare riferimento alla qualità del suolo e delle acque di superficie o delle falde freatiche. Qualora il responsabile dell'inquinamento non sia individuato o non possa essere chiamato a rispondere, la persona responsabile dell'esecuzione dei lavori può beneficiare di un aiuto per i lavori stessi. L'importo dell'aiuto per la bonifica dei siti inquinati può raggiungere il 100 % dei costi ammissibili, maggiorato del 15 % dell'importo dei lavori. I costi ammissibili sono pari al costo dei lavori di bonifica, meno l'incremento di valore del terreno. Negli aiuti al trasferimento di imprese, in linea di massima il trasferimento in un nuovo sito non rientra nell'ambito della tutela ambientale e non dà quindi diritto ad aiuti. La concessione di aiuti poteva tuttavia essere giustificata se un'impresa, ubicata ad esempio in ambiente urbano, esercitava un'attività che provocava un grave inquinamento e doveva, proprio a causa di tale ubicazione, lasciare il luogo in cui è insediata, spostandosi in una zona più adeguata.

⁶¹ Alcuni interventi rientrano incontestabilmente nella categoria degli aiuti rispondenti a tali esigenze, soprattutto quando permettono di raggiungere un livello elevato di tutela ambientale senza essere in contrasto con il principio dell'internalizzazione dei costi. Altri aiuti, invece, oltre ad avere effetti negativi sugli scambi fra Stati membri e sulla concorrenza, possono essere contrari al criterio «chi inquina paga» e costituire un freno per l'instaurazione dello sviluppo sostenibile. Ciò potrebbe accadere, ad esempio, nel caso di taluni aiuti destinati unicamente a favorire l'adeguamento a nuove norme europee obbligatorie.

⁶² Poiché risulterebbe difficile tener conto dei (o quantificare i) benefici che un'impresa potrebbe trarre da un investimento supplementare, come ad esempio il rafforzamento della sua "immagine ecologica", l'importo dell'aiuto non potrà raggiungere il 100 % dei costi eleggibili, ad esclusione degli aiuti concessi nell'ambito di una procedura di gara d'appalto realmente concorrenziale. In tutti gli altri casi l'intensità di aiuto non può superare il 50-60 % dei costi d'investimento ammissibili. L'aiuto alle imprese può comunque essere aumentato a seconda del tipo di strumento previsto e delle dimensioni dell'impresa.

considerato devono essere dedotti in fase di calcolo dei costi ammissibili per l'aiuto all'investimento⁶³. Quando il costo dell'investimento per la tutela ambientale non è facilmente isolabile dal costo totale, la Commissione si avvarrà di metodi di calcolo oggettivi e trasparenti, fondandosi per esempio sul costo di un investimento che sia analogo sotto il profilo tecnico, ma che non consenta di raggiungere lo stesso grado di tutela ambientale. In ogni caso, i costi ammissibili devono essere calcolati al netto dei vantaggi apportati dall'eventuale aumento di capacità, dei risparmi di spesa ottenuti nei primi cinque anni di vita dell'impianto e delle produzioni accessorie aggiuntive realizzate nell'arco dello stesso periodo quinquennale⁶⁴.

Alle istituzioni europee è riservato un compito di monitoraggio sull'insieme delle sovvenzioni concesse⁶⁵. Gli Stati membri hanno l'obbligo di trasmettere ogni anno alla Commissione una relazione sulle misure di aiuto per la tutela ambientale, che dovrà contenere, per ciascun regime approvato, informazioni relative alle grandi imprese, e soprattutto l'importo di aiuto per beneficiario, l'intensità di aiuto, la descrizione della misura e del tipo di tutela ambientale che si intende promuovere. Gli Stati membri devono, inoltre, tenere e conservare una documentazione dettagliata relativa alla concessione di aiuti per tutte le misure di tutela ambientale.

Come annunciato nella comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato dell'Unione europea⁶⁶, la Commissione intende rivedere e razionalizzare i principali atti e orientamenti della Commissione in materia di aiuti di Stato entro il 2013. La consultazione intende ottenere informazioni sull'applicazione della disciplina europea degli aiuti di Stato per la tutela ambientale e le misure di sostegno all'ambiente nel regolamento generale di esenzione per categoria. All'esito di ciò, i risultati forniranno un utile contributo al progetto di modernizzazione.

⁶³ La disciplina sovranazionale degli aiuti di Stato per la tutela ambientale stabilisce le regole di calcolo dei costi ammissibili e l'intensità dell'aiuto per categoria di progetto. In alcuni casi sono, inoltre, possibili aiuti al funzionamento.

⁶⁴ La Commissione ha definito i criteri per valutare la compatibilità degli aiuti di Stato per la tutela ambientale nell'ambito della disciplina generale dell'Unione in materia di aiuti di Stato. Per giunta un certo numero di categorie di misure di sostegno ambientale sono esenti dall'obbligo di notificazione preventiva se rispettano le condizioni definite nel regolamento generale di esenzione per categoria.

⁶⁵ Nella precedente disciplina, per consentire alla Commissione di valutare la concessione di aiuti d'importo rilevante erogati nell'ambito di regimi già approvati e la loro compatibilità con il mercato comune, ogni progetto individuale di aiuto destinato agli investimenti, doveva esserle preventivamente notificato ove i costi ammissibili superassero i 25 milioni di euro e l'aiuto eccedesse i 5 milioni di euro in termini di equivalente sovvenzione lorda.

⁶⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, COM/2012/0209.

6. Considerazioni conclusive

La ricchezza di strumenti regolatori che emerge dal quadro fin qui delineato mostra chiaramente la crisi delle tecniche tradizionali e la loro sostituzione con strumenti di mercato o “quasi mercato”. L'apparato originario – che faceva ricorso ad interventi autoritativi, tipici del “*command and control*”, a contenuto vincolante, tesi a fissare un limite oltre il quale la condotta diveniva illegittima, la cui violazione produceva una sanzione – è sempre più raro. Permangono poche autorizzazioni e misure pianificatorie, come il Piano d'azione per l'efficienza energetica, ma hanno perso parte della loro efficacia obbligatoria, pur mantenendo un carattere programmatico, di indirizzo e di fissazione degli obiettivi.

La regolazione pubblica autoritativa non è più in grado di garantire una tutela efficace, perché troppo rigorosa e troppo rigida, incapace di adattarsi ad un contesto mutevole, per dato tecnologico ovvero per realtà territoriali, come il mercato dell'energia. Da qui la necessità di avvalersi di tecniche regolatorie, a contenuto economico, “nel mercato” e “attraverso il mercato”. Ossia tecniche che consistono «nella messa in opera di strumenti che fanno leva sulle dinamiche di mercato e sulle modalità di funzionamento del medesimo per promuovere la tutela» di interessi pubblici rilevanti, in cui si prescinde «dall'impiego di misure autoritative da parte di autorità pubbliche che pur si fanno parte attiva per promuoverli»⁶⁷. In altre parole, si tratta di tecniche in cui l'autorità pubblica assume soprattutto il ruolo di “facilitatore” ponendo rimedio ad asimmetrie informative.

Con la diffusione dei sistemi di gestione dei certificati è possibile pensare ai rapporti fra imprese e amministrazione come a collaborazioni verso la migliore sostenibilità, superando la logica autoritativa. In particolare, allorquando l'implementazione di un sistema di gestione ambientale comporta, all'interno dell'azienda, non solo un miglioramento a livello di organizzazione e di gestione, ma anche una riduzione dei costi. Il senso della certificazione è quello di permettere un accertamento oggettivo ed uniforme del raggiungimento di determinati standard qualitativi da parte delle imprese mediante un sistema volontario che muove dalla collaborazione tra pubblico e privato. Senza lo Stato questi mercati non potrebbero sussistere. Il mercato opera per mezzo o attraverso lo Stato, il quale, mettendo in opera gli strumenti della regolazione, persegue obiettivi di sostenibilità.

⁶⁷ I periodi citati sono contenuti in M. Clarich, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, cit., 239, che aggiunge: «il diritto amministrativo (e i suoi strumenti di “*command and control*”), quasi come un novello Proteo, assume sempre nuove forme. Ed è prevedibile che sarà così anche in futuro, al di là di ogni politica di deregolamentazione, liberalizzazione o privatizzazione, fin tanto che ci saranno interessi pubblici da tutelare, come quello ambientale, che il mercato, lasciato a sé stesso, non è strutturalmente in grado di internalizzare e proteggere».

Abbandonata la pretesa di disciplinare direttamente e in modo rigido i comportamenti e le attività inquinanti degli operatori, la regolazione si esplica in modo indiretto costruendo una cornice rigida (il mercato artificiale) all'interno della quale è garantita ai privati una maggior flessibilità di comportamenti. Molti degli strumenti regolatori esaminati rientrano in questa fattispecie. Basti pensare ai sistemi di qualificazione e di certificazione energetica, che mirano ad incrementare la visibilità e la credibilità delle imprese rispetto all'utenza finale. Ovvero agli attestati di prestazione e qualificazione energetica o ai certificati di immissione in consumo per i biocarburanti, i quali consentono di ottimizzare la spesa pubblica, raggiungere gli standard ambientali, e contribuire al conseguimento di un adeguato livello di sicurezza energetica. La commerciabilità dei titoli, per giunta, aiuta la promozione degli investimenti e rende il mercato più appetibile. A ciò si aggiunga l'urgenza di demolire il diffuso pregiudizio che la particolare attenzione alle tematiche ambientali in sede di produzione renda il prodotto eco-compatibile meno efficiente di quello inquinante, laddove invece il sistema della certificazione ambientale si fonda proprio sulla verifica del minor impatto ambientale a parità di *performance*.

La logica è opposta rispetto al passato. L'inquinamento ambientale era un esempio di esternalità negativa, vale a dire un danno procurato a terzi da un soggetto nel corso della propria attività, senza che preesistesse un accordo da parte di questi ad assumerlo e senza che avvenisse una compensazione a posteriori. In assenza di correttivi, quando un'impresa inquinava, non sosteneva costi interni, ma determinava a carico della collettività un costo esterno, da pagare in termini monetari (ad es. per l'installazione di un impianto di depurazione) e non (ad es. malattie o perdita di biodiversità). L'offerta, inoltre, non rifletteva questo costo esterno (costo sociale), ma solo quello interno (costo privato), e tendeva ad essere eccessiva, superiore a quella che si sarebbe raggiunta se l'impresa avesse dovuto accollarsi interamente il costo esterno, inglobandolo nei propri costi di produzione.

Unitamente alla caduta della convinzione di poter disporre in maniera illimitata dell'uso delle risorse ambientali, i certificati viceversa prevengono i danni all'ambiente, incentivando comportamenti virtuosi. In questo modo, gli operatori economici possono perseguire la massimizzazione dei profitti, senza sovrautilizzare le risorse ambientali ed esternalizzarne i costi. Il punto di forza di tale approccio è quello di essere in grado di influire direttamente sulle scelte degli imprenditori, attraverso un riposizionamento delle preferenze.

Se si assume – come fa la teoria economica – che i soggetti sono razionali e le loro azioni sono sensibili agli stimoli, è palmare che per indurre un determinato comportamento occorre offrire un adeguato incentivo economico. Se poi l'obiettivo desiderato è minimizzare i danni ambientali, l'incentivo materiale, con-

cesso dallo Stato ai privati, si presenta a tutti gli effetti come un valido meccanismo attraverso il quale orientare gli agenti verso la cooperazione alla realizzazione di tale finalità. Anche perché gli strumenti tradizionali di intervento amministrativo, fondati su obblighi vincolanti di comportamento, su interventi di tipo pianificatorio e autorizzatorio, di fatto non appaiono sufficienti rispetto al complesso compito di preservare il delicato equilibrio biologico della terra⁶⁸.

Sovvenzionare, infatti, alcune attività o ridurre le imposte o la pressione fiscale in corrispondenza di un obbligo di risultato, legato alla protezione dell'ambiente, permette di realizzare un obiettivo non facilmente accessibile al minimo costo. Del resto, se un'impresa riduce i propri inquinamenti o adotta scelte di tutela ambientale, non obbligatorie per legge, è corretto che venga economicamente aiutata. L'idea che l'imprenditore debba gravarsi di oneri sociali, senza alcuna forma di ritorno economico, anche indiretto, si fonda su una visione che si dimostra nei fatti poco realistica, nonché rischiosa, in termini di uscita dal mercato, proprio per i soggetti più diligenti. Inoltre, «la tutela dell'ambiente è il risultato del complesso delle azioni di tutti i soggetti dell'ordinamento, pubblici e privati», per cui «una efficace azione di realizzazione dell'interesse può essere perseguita solamente riuscendo ad incidere sulle libere scelte dei singoli»⁶⁹. Essi sono inquadrabili all'interno degli incentivi di tipo indiretto, ossia quegli interventi che passano attraverso la regolazione, nel senso che operano laddove la mano pubblica è in grado di creare una nuova domanda, allestendo un vero e proprio mercato artificiale.

Con i certificati il potere pubblico si rivolge a strumenti di mercato⁷⁰. Sono strumenti artificiali perché non funzionano come migliorativi del mercato, servendo a riequilibrare i costi elevati di protezione dell'ambiente di cui l'impresa si è fatta carico, bensì come strumenti distorsivi, orientando gli operatori verso soluzioni compatibili con la tutela del bene ambientale e migliorando l'allocatione delle risorse rispetto al libero funzionamento del mercato⁷¹. Sono di fatto

⁶⁸ È ampiamente presente in letteratura la constatazione che «i mercati reali di regola sono imperfetti e che, di conseguenza, il loro funzionamento può implicare o presupporre un esercizio assai intenso di poteri e di funzioni amministrative», ma soprattutto in materia ambientale vi è «la consapevolezza dei numerosi limiti e dei molti fallimenti cui l'intervento correttivo e conformativo della mano pubblica a sua volta si espone», come sostenuto da M. Cafagno, *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, II ed., Torino, 2011, 182.

⁶⁹ G. Rossi, *Funzioni e procedimenti*, in *Diritto dell'ambiente*, cit., 70.

⁷⁰ R.B. Stewart, *Markets Versus Environment?*, European University Institute, Jean Monnet Chair Papers, 1995, n. 19.

⁷¹ La semplice indicazione della teoria economica è che, date certe condizioni per un efficiente funzionamento dei mercati, gli agenti, perseguendo il proprio interesse individuale, realizzano anche gli interessi della società nel suo complesso. L'intervento dello Stato nell'economia si giustifica se, per una qualsiasi ragione, i mercati non sono concorrenziali, cioè se vi sono «fallimenti del mercato». Gli incentivi possono essere quindi visti come strumenti utilizzati dallo Stato per ristabilire le condizioni dell'economia concorrenziale. Anche in assenza di fallimenti del mercato lo Stato può intervenire per realizzare obiettivi redistributivi individuati in

incentivi finalizzati a promuovere la tutela ambientale. Rientrano in quello che potrebbe definirsi un approccio regolatorio delle pubbliche amministrazioni, le quali, pur optando per interventi giuridici, dispongono l'adozione di meccanismi in grado di generare una qualche "prevenzione" o "internalizzazione" delle esternalità ambientali, senza incidere in modo eccessivo sul libero mercato e la concorrenza, data la compatibilità con il divieto di aiuto di Stato⁷².

Lo strumento delle certificazioni può incidere su differenti fattori del sistema economico. Essendo gli incentivi uno strumento di aiuto per le imprese, a carico delle risorse statali, non vi è una piena libertà dello Stato nel regolarli. Occorre esaminare, infatti, la loro compatibilità con la normativa dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato, che vieta l'adozione di misure protezionistiche. Qualora l'aiuto avvantaggi l'impresa nel gioco della concorrenza, falsandola, esso risulta incompatibile con il mercato comune, salvo alcune deroghe previamente definite⁷³.

Nei sistemi di certificazione la politica di concorrenza e la politica dell'ambiente non sono antagoniste. Le esigenze della tutela dell'ambiente devono essere incluse nella definizione e nell'attuazione della politica di concorrenza, in particolare per promuovere lo sviluppo sostenibile. Al contempo la necessità di tenere conto, a lungo termine, delle esigenze ambientali non implica che ogni aiuto debba essere autorizzato.

Gli incentivi economici, pur avendo un effetto distorsivo rispetto alla libera concorrenza degli operatori, sono l'espressione della necessità di coniugare in qualche modo compatibilità ambientale dei processi produttivi e competitività. Seguendo tale prospettiva, mutano i compiti e le attribuzioni tradizionali delle autorità pubbliche. Più che altro i soggetti amministrativi sembrano assumere

base a una funzione di benessere sociale. In tal caso, il sistema degli incentivi fiscali e finanziari è utilizzato per passare da un punto sulla frontiera delle utilità, corrispondente all'equilibrio del mercato, a un altro che soddisfa obiettivi redistributivi, in modo da non distorcere l'allocazione delle risorse o almeno da ridurre al minimo la distorsione.

⁷² Sono considerati incompatibili con il sistema del mercato unico europeo tutti quei trasferimenti (diretti o indiretti) di risorse pubbliche ad imprese nazionali cui consegue – anche solo potenzialmente – una distorsione del regime della concorrenza. Lo stesso ordinamento dell'Unione prevede espressamente una serie di deroghe a tale assetto, considerando ammissibili aiuti che, seppur in grado di alterare il mercato, risultano finalizzati al perseguimento di interessi prevalenti, tra cui l'interesse alla tutela dell'ambiente.

⁷³ Come noto, il principio di incompatibilità degli aiuti statali non è assoluto e vi sono quattro categorie di aiuti compatibili con il mercato comune: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni dove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si registri una grave forma di sottoccupazione; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. Il principale obiettivo del controllo degli aiuti di Stato in materia di tutela ambientale è garantire che gli aiuti di Stato producano un livello di tutela dell'ambiente più elevato di quanto possibile in assenza degli aiuti.

il ruolo di promotori rispetto alle tematiche ambientali⁷⁴. In piena coerenza, tra l'altro, con il principio di sussidiarietà orizzontale⁷⁵, ai sensi del quale gli organi pubblici territoriali sono tenuti a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

In questo contesto, non servendosi del tradizionale modello autoritativo, l'amministrazione interviene affiancando e supportando il ruolo degli attori del mercato, consumatori e produttori, agevolando tra loro un dialogo, nonché il raggiungimento dei rispettivi obiettivi. Il che non si traduce necessariamente nei termini di un'attività amministrativa neutra, bensì in una serie di compiti finalizzati a soddisfare l'interesse pubblico ambientale, che non fa capo né ai consumatori né ai produttori, ma che è nell'interesse di tutti che si concorra alla sua soddisfazione.

Solo rispettando questo tracciato, gli incentivi e le sovvenzioni economiche con finalità ambientale si coniugano con il mercato, permettendo che vi sia una adeguata considerazione dei diversi profili connessi ad una produzione sostenibile, a cui seguano i relativi benefici in termini sia di sviluppo sostenibile che di tutela dell'ambiente.

Nella attività di certificazione sono coinvolte pubbliche amministrazioni e privati, esperti qualificati e indipendenti chiamati ad attestare le prestazioni energetiche. Ciò rafforza parallelamente tanto la politica della concorrenza, quanto quella ambientale e dell'energia. Un mercato più concorrenziale ottimizza i risultati nel campo ambientale e dell'efficientamento energetico, così come allo stesso tempo la tutela dell'eco-sistema, condotta con strumenti di mercato, può migliorare la tenuta dei sistemi concorrenziali.

In conclusione, le esaminate forme regolatorie di intervento pubblico sotto forma di esigenze di "certezza" sono un essenziale strumento di sostegno per il miglioramento dell'efficienza, che operano nel rispetto della libertà di iniziativa privata, e sono in grado di piegare – artificialmente o meno – le dinamiche di mercato al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico, e nel caso di specie all'obiettivo di un tendenziale aumento del risparmio di energia. Esse si combinano, per giunta, a meccanismi d'incentivazione e di tutela, nonché a regole specifiche incidenti sulla regolamentazione dei servizi energetici e sulle attività di trasmissione e distribuzione dell'energia, per mezzo dell'eliminazione di barriere all'incremento dell'efficienza energetica delle reti. Il che consente di promuovere e stimolare la domanda nei mercati dell'energia.

⁷⁴ M. Clarich, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, cit., 222.

⁷⁵ In base al principio declinato dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione.

Certificazioni ambientali e logiche di mercato

Le certificazioni ambientali rappresentano un modello di integrazione tra la politica di salvaguardia ambientale e la politica industriale e della concorrenza. Un approccio fortemente promosso dall'ordinamento sovranazionale. L'articolo avanza una macro-distinzione tra certificazioni correttive del mercato e certificati artificiali e approfondisce in particolare il funzionamento dei certificati di efficienza energetica e di quelli da poco inaugurati per i biocarburanti. Non servendosi del tradizionale modello autoritativo, mediante i certificati l'amministrazione affianca e supporta il ruolo degli attori del mercato, consumatori e produttori, agevolando tra loro un dialogo, nonché il raggiungimento dei rispettivi obiettivi. Il che non si traduce necessariamente nei termini di un'attività amministrativa neutra, bensì in una serie di compiti finalizzati a soddisfare l'interesse pubblico ambientale, che non fa capo né ai consumatori né ai produttori, ma che è nell'interesse di tutti che si concorra alla sua soddisfazione.

Environmental certifications and market logics

Environmental certification is a model of integration between environmental protection policy and industrial and competition policy: an approach strongly promoted by the supranational system. The article puts forward a macro-distinction between corrective market certifications and artificial certificates, and in particular goes into the functioning of energy efficiency certificates and those recently introduced for biofuels. By not using the traditional authoritative model, through certificates the administration supports the role of market players, consumers and producers, fostering dialogue between them and facilitating the achievement of their respective objectives. This does not necessarily translate into a neutral administrative activity, but into a series of tasks aimed at satisfying the public environmental interest, which is not the responsibility of either consumers or producers, but which is in everyone's interest.