

Progetto di ricerca

“La tutela internazionale dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile”

La presente ricerca ha ad oggetto alcuni aspetti connessi alla tematica della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile.

Occorre subito sottolineare due elementi fondamentali: il primo è la consapevolezza che la tutela dell’ambiente non può prescindere da una visione che vada oltre singoli confini geografici (basti pensare all’inquinamento atmosferico o idrico, caratterizzati, per loro natura, da effetti transfrontalieri); il secondo risiede nel fatto che lo “sviluppo sostenibile” chiama in causa la necessità di trovare il “giusto” punto di equilibrio tra esigenze profondamente diverse ma non inconciliabili (lo sviluppo economico e la tutela dell’ambiente, un razionale sfruttamento delle risorse naturali).

Data la complessità della materia, legata anche alla molteplicità dei fattori che sono in gioco, la scelta effettuata nell’impostazione di questa ricerca è stata quella, da un lato, di individuare alcuni temi generali (o “di quadro”) e, dall’altro, di approfondire un caso nel quale sono stati concretamente messi in atto strumenti volti a promuovere la tutela dell’ambiente e ad affermare le esigenze di uno “sviluppo sostenibile”.

Il lavoro si articola in due parti.

La prima, di carattere generale, definisce il quadro giuridico di alcuni nuovi istituti e strumenti innovativi di tutela ambientale. I contributi in essa raccolti analizzano: gli strumenti di tutela indiretta dell’ambiente, anche con riguardo alle loro caratteristiche di natura economica, i quali segnano il passaggio da un tipo di regolazione di stampo tradizionale ad una regolazione che si avvale di strumenti propri del mercato per il soddisfacimento di esigenze non solo economiche; le forme di collaborazione fra il settore pubblico e il settore privato, ciascuno dei quali con i suoi ruoli, funzioni e competenze; le garanzie apprestate dal sistema sovranazionale costruito a protezione di interessi ultrastatali (come, appunto, quello alla tutela dell’ambiente).

La seconda parte si compone di contributi che, seppur focalizzati aspetti specifici, hanno in comune il punto di partenza e, cioè, il Protocollo di Kyoto, l’accordo internazionale per la riduzione delle emissioni globali dei gas ad effetto serra, che sono ritenuti i maggiori responsabili del cambiamento climatico. Ciascuno dei lavori contribuisce a definire le caratteristiche, le innovazioni e i limiti di un sistema, tuttora in costruzione, che si propone di rispondere ad un problema per la cui soluzione sono previsti strumenti i cui effetti travalicano i confini nazionali.

In questo contesto, risultano di rilievo le analisi volte a considerare i diversi livelli su cui si gioca la sfida della tutela ambientale e del raggiungimento (e difesa) di uno sviluppo economico che abbia fra i suoi stessi fini la salvaguardia dell'ambiente. Le singole realtà nazionali, infatti, sono parte di un sistema di carattere globale, e le stesse autorità amministrative domestiche divengono *partners* di organismi di natura sovranazionale.

La ricerca dovrebbe essere completata da analisi di tipo prettamente economico, tese a comparare i diversi strumenti impiegati nel campo della protezione ambientale e le loro possibili combinazioni, nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi in modo efficiente.

Quanto all'articolazione temporale, il programma di lavoro contempla una prima fase (due mesi) di redazione dei contributi, al termine della quale sarebbe utile un incontro fra i partecipanti, per confrontare i risultati delle rispettive analisi. Seguirà una fase di redazione finale (un mese).

INDICE DEI CONTRIBUTI

Parte I

Luca Iera: “Strumenti di tutela indiretta dell’ambiente e risvolti economici sul mercato globale”

Adriana Caroselli: “Le forme di collaborazione pubblico-privato per la realizzazione di progetti ambientali”

Raffaele Caroli Casavola: "Le garanzie nei procedimenti dinanzi alle autorità pubbliche per la tutela internazionale dell'ambiente"

Parte II

Manuela Veronelli e Maria Rosaria Boncompagni: "Le consultazioni pubbliche nel sistema per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra"

Marco Macchia: “Il sistema di controllo del Protocollo di Kyoto”

Marta D’Auria: “Il sistema comunitario e il mercato nazionale”

Paolo Cirielli: “L’attuazione nazionale degli obiettivi del Protocollo di Kyoto nel settore energetico: certificati verdi e titoli di efficienza energetica”

STRUMENTI DI TUTELA INDIRETTA DELL'AMBIENTE E RISVOLTI ECONOMICI SUL MERCATO GLOBALE

1. Il contributo mira a porre in evidenza quali siano gli strumenti di natura economica che gli ordinamenti nazionali possono porre in essere per realizzare la tutela indiretta dell'ambiente.
2. Più in particolare, si cercherà di individuare le misure, intese in senso lato (ivi compresi gli incentivi di natura economica), che più delle altre siano in grado di realizzare l'effettiva riduzione dell'inquinamento ambientale. L'analisi verrà svolta sia a livello micro-economico che macro-economico, sia a livello della grande impresa (gestori dei servizi pubblici) che del singolo utente.
3. Individuati gli strumenti di tutela indiretta, si cercherà di verificare quali siano gli effetti che una simile politica ambientale reca nel mercato. Anche in questo caso, l'analisi verrà svolta con riferimento sia alla grande impresa che al singolo individuo.
4. A tal fine si evidenziano alcune disposizioni del Protocollo di Kyoto rilevanti nella specie: art. 2, lett. a), parr. v), vi) e vii).
5. Il contributo si propone di dedicare maggiore attenzione al settore del trasporto terrestre, data l'importanza cruciale (non solo economica) che esso riveste sia nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo. Verranno individuate misure indirette (incentivi e premi) volte a ridurre le emissioni di anidride carbonica, quali ad esempio l'introduzione di veicoli pubblici a bassa emissione; l'incentivazione del trasporto rapido di massa; l'aggiudicazione delle gare di affidamento dei servizi di trasporto in favore delle imprese dotate di mezzi a bassa emissione.
6. Al riguardo, verranno poste in risalto le misure indirette già presenti nell'ordinamento italiano (v. il d.lgs. n. 422/1997 e le leggi c.d. di "svecchiamento" del parco autobus adibito al servizio di trasporto pubblico locale). Verranno altresì esaminate le implicazioni che tali misure hanno sul mercato di riferimento.

LE FORME DI COLLABORAZIONE PUBBLICO-PRIVATO PER LA GESTIONE DI PROGETTI AMBIENTALI

1. Introduzione: la definizione “gestione di progetti ambientali”

La definizione “gestione di progetti ambientali” è assai ampia, come ampio è il concetto stesso di tutela ambientale.

Data la connotazione finalistica di quest’ultima, le forme di collaborazione pubblico-privato, che siano volte alla realizzazione di progetti ambientali, possono assumere caratteristiche diverse, perché diverso può essere lo scopo da raggiungere volta per volta.

L’esame della normativa, ma anche della prassi, evidenziano come la società mista non sia l’unica forma organizzativa ad essere utilizzata.

2. Le forme di collaborazione pubblico-privato per la gestione di progetti ambientali

2.1. Le previsioni delle normative di settore

2.1.1. Il settore dei rifiuti :

- l’affidamento della gestione (concessione) tramite gara (art. 202, d.lgs. 152/2006)
- accordi e contratti di programma (art. 206, d.lgs. 152/2006)

2.1.2. Risorse idriche (art. 150, d.lgs. 152/2006):

- l’affidamento della gestione (concessione) tramite gara (co. 2)
- le società miste (co. 3)

2.1.3. Il settore del gas metano (art. 13, d.lgs. 164/2000)

2.1.4. Settori connessi (trasporti pubblico locali, etc.).

2.2. L’utilizzo di altre forme organizzative (*project financing*, fondazione, associazione)

Il capitolo si compone due paragrafi.

Il primo esaminerà le forme di collaborazione pubblico-privato per la gestione di progetti ambientali che sono disciplinate dalle varie normative di settore e/o che possono realizzarsi in connessione all’erogazione di servizi pubblici (ad esempio, nella gestione dei servizi di trasporto pubblico, si realizzano forme di collaborazione *ad hoc*, cioè per la realizzazione di specifici progetti finalizzati alla tutela dell’ambiente?).

L'analisi verrà condotta alla luce delle previsioni del Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, approvato dalla Commissione europea nel 2004, nel quale le forme di collaborazione pubblico-privato sono suddivise a seconda che diano vita o meno ad un'entità distinta. Infatti, la Commissione individua una prima forma di partenariato, definito di tipo puramente contrattuale (in cui la collaborazione tra settore pubblico e settore privato si fonda su legami esclusivamente convenzionali: appalto e concessioni) ed un partenariato di tipo istituzionalizzato (in cui la cooperazione si realizza in seno ad un'entità distinta).

L'analisi dovrà essere finalizzata a verificare se il quadro normativo interno trova corrispondenza nella visione comunitaria, ovvero se siano riscontrabili eventuali discrasie.

Discrasie ed assonanze verranno evidenziate seguendo le più recenti pronunce del giudice nazionale e comunitario, allo scopo di comprendere se anche tra le rispettive posizioni vi sia o meno corrispondenza.

Il secondo paragrafo sarà, invece, dedicato ad ulteriori forme di collaborazione, che pure possono realizzarsi tra settore pubblico e privato per il perseguimento di finalità ambientali.

In primo luogo, verrà esaminata la figura del *project financing*, che costituisce una delle forme di collaborazione pubblico-privato maggiormente diffuse per il perseguimento di finalità ambientali.

Quindi, saranno analizzate alcune forme organizzative, tipicamente finalizzate allo svolgimento di attività prive dello scopo di lucro (fondazione e associazione), anche se nella prassi, in particolare la fondazione, pare conoscere un'evoluzione rispetto allo schema civilistico (fondazione di partecipazione). In proposito, si tenterà di comprendere se e in quale misura tali forme organizzative siano idonee alla gestione di progetti ambientali.

Anche in tal caso, l'analisi verrà condotta comparando la posizione interna con quella comunitaria.

3. Esame delle forme di collaborazione pubblico-privato per la gestione di progetti ambientali particolarmente significative

Ad es.: Fondazione Bioparco di Roma.

4. Conclusioni.

LE GARANZIE NEI PROCEDIMENTI DINANZI LE AUTORITA' PUBBLICHE PER LA TUTELA INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE

Il coinvolgimento dei cittadini da parte degli Stati in materia ambientale si realizza mediante la predisposizione di meccanismi di garanzia che rendono possibile intervenire attivamente nel processo decisionale, con una partecipazione “informata”.

Nel corso del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Rio (1992) gli Stati aderenti hanno riconosciuto il diritto dei cittadini a partecipare alle scelte pubbliche in materia ambientale, che deve trovare applicazione in occasione delle fasi attraverso cui si articola il processo di *decision-making* (Principio 10 della Dichiarazione di Rio su Sviluppo e Ambiente).

Tale disposizione solleva una serie di questioni:

sussiste una responsabilità diretta dei Governi nei confronti dei cittadini per gli impegni presi a livello internazionale al fine di risolvere problematiche ambientali? Se può riconoscersi tale responsabilità, quali strumenti di tutela hanno i cittadini a loro disposizione? E qual è la loro ragione fondamentale per agire?

Il contenuto e gli sviluppi della Convenzione di Aarhus sembrano essere il punto di partenza per cercare di rispondere a queste domande.

La Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia in materia ambientale recepisce il principio di “democrazia ambientale” e definisce un nuovo modello di *governance* ambientale, che ha lo scopo di ampliare il relativo processo legislativo e di sfidare la cultura della segretezza ufficiale che in numerose giurisdizioni ostacola l'effettiva partecipazione del pubblico.

L'innovazione maggiore è rappresentata dal fatto che le tematiche ambientali vengono affrontate in una dimensione globale: le obbligazioni nei confronti dei cittadini, contenute nell'accordo, sono direttamente vincolanti per alcune tipologie di soggetti, pubblici e privati, dal momento della ratifica dell'accordo da parte del legislatore nazionale.

La Convenzione organizza un modello di *governance* in materia ambientale basato su tre pilastri:

- libertà di accesso all'informazione;
- il diritto del pubblico alla partecipazione;
- i meccanismi giudiziari e altri per far osservare questi diritti.

La possibilità di accedere alle informazioni sull'ambiente viene garantita secondo due modalità;

- mediante un ruolo passivo delle pubbliche amministrazioni, consistente nel rispondere alle richieste di informazioni dei cittadini su determinati argomenti (la cosiddetta *pubblicità passiva*, facente seguito, cioè, a specifiche richieste);
- mediante un ruolo attivo della pubblica amministrazione, consistente nel raccogliere e divulgare l'informazione ambientale pubblicandola, ad esempio, nei registri pubblici e nei rapporti (la *pubblicità attiva*).

Il diritto del pubblico a partecipare al *decision making* in materia ambientale è garantito in caso di:

- decisioni relative ad attività specifiche;
- preparazione di piani, programmi e politiche;
- elaborazione di regolamenti esecutivi e strumenti normativi vincolanti di applicazione generale.

I meccanismi giudiziari permettono agli interessati di contestare la decisione finale delle pubbliche autorità ed in particolare di fare emergere gli ulteriori interessi rilevanti.

Il sistema delle consultazioni pubbliche nel sistema di scambio delle quote di gas ad effetto serra

La ricerca su *“Il sistema delle consultazioni pubbliche nel sistema di scambio delle quote di gas ad effetto serra”* si propone di identificare la portata, la qualità e la funzione della partecipazione del pubblico, in un settore, quello ambientale, che presenta caratteristiche del tutto peculiari, rispetto alla natura degli ordinamenti coinvolti (globali, comunitari e nazionali) e alla diversità degli interessi da contemperare (privati e pubblici) nelle decisioni pubbliche.

Il sistema per la ripartizione delle quote di emissione dei gas tra le imprese nella Comunità, in particolare, è disciplinato dalla direttiva 2003/87/CE. Questa ha recepito le normative internazionali, adeguandosi in particolar modo ai dettami del Protocollo di Kyoto in materia.

Il sistema di ripartizione delle quote di emissione di gas si sviluppa attraverso una procedura amministrativa mista, che si svolge in parte a livello nazionale e in parte a livello comunitario. Tale procedura, essendo volta all’emanazione di un atto di tipo generale, il c.d. piano di assegnazione delle quote (PNA), coinvolge molteplici interessi, pubblici e privati. Al fine di contemperare tali interessi, la normativa comunitaria prevede, nella fase che precede l’adozione dell’atto finale di assegnazione delle quote agli Stati e, successivamente, alle singole imprese, alcuni momenti di consultazione del pubblico da parte delle autorità nazionali.

Per identificare la portata, la qualità e la funzione della partecipazione del pubblico alle decisioni assunte in questo sistema, si prendono in esame, oltre alla normativa comunitaria, alcune pronunce della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado. Come in molti altri settori e ordinamenti, infatti, solo attraverso l’analisi della giurisprudenza è possibile verificare quali siano i diritti di cui godono i cittadini dinanzi al pubblico potere, misurarne il grado di formalizzazione e la reale portata. Ciò vale in particolar modo nella Comunità, dove il giudice ha svolto, sin dall’inizio, il ruolo di interprete del diritto positivo, attraverso l’elaborazione dei principi fondamentali del diritto comunitario.

L’analisi della giurisprudenza consente di affrontare un ulteriore tema che concerne non tanto il rapporto tra i pubblici poteri, sovranazionali e/o nazionali e il cittadino, ma quello tra il potere esecutivo e giudiziario, ovvero al grado di *deference* che il giudice comunitario esercita nei confronti dell’amministrazione comunitaria e/o nazionale per garantire il rispetto dei diritti dei cittadini.

Partendo dall'assunto che l'ordinamento comunitario non si basa sui tradizionali principi di legittimità democratica, propri invece degli Stati nazionali, infine, si tenta di verificare se il diritto comunitario garantisca una maggiore partecipazione ai cittadini rispetto agli ordinamenti nazionali, evidenziando - in caso di riscontro positivo di tale circostanza - i motivi che sono alla base di questa tendenza, ovvero se ciò risponda all'esigenza di colmare il *deficit* democratico dell'Unione europea.

IL SISTEMA DI CONTROLLO DEL PROTOCOLLO DI KYOTO

1. Introduzione. Le implicazioni tra regolazione e controllo

È noto che il Protocollo di Kyoto pone un obiettivo ambizioso – l’energica riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra – accompagnato da modalità tese a facilitare ovvero a rendere meno costoso il raggiungimento di tale proposito. Fra queste spicca l’*emissions trading*: con esso gli organi regolatori globali costruiscono un mercato, laddove era assente, basato su un sistema di assegnazione di quote di emissioni inquinanti. Perché tale mercato artificiale sia efficiente e vantaggioso per tutte le parti che vi partecipano, decisivi sono i sistemi di controllo del rispetto delle regole da parte degli operatori.

D’altronde, che i piani nazionali, le modalità di assegnazione, il monitoraggio delle emissioni, le comunicazioni del gestore dell’impianto rispettino i requisiti internazionali è essenziale per un corretto funzionamento del mercato.

2. Il *Kyoto Protocol Compliance Mechanism*

Gli Accordi di Marrakech formalizzano il tentativo di instaurare meccanismi che mirano a verificare l’allocazione interna delle quote di emissione. Fondati su un approccio innovativo, essi combinano rimedi di carattere cooperativo e interventi di tipo sanzionatorio. A differenza delle procedure internazionali tese a verificare il livello di *compliance*, adottate in materia ambientale, sono stati istituiti due plessi, con funzioni e compiti diversi: il *facilitative branch* e l’*enforcement branch*.

Perseguendo entrambi l’obiettivo di rafforzare e rendere effettivi gli impegni assunti dagli Stati con il Protocollo, il *facilitative branch* fornisce assistenza alle parti, raccomandando soluzioni di carattere tecnico volte a facilitare l’adempimento. Mentre la sezione esecutiva è preposta ad accertare e a sanzionare le condotte difformi. Essa non si avvale di sanzioni pecuniarie, bensì ricorre ad un rimedio incrementale delle riduzioni che può condurre fino a sospendere il paese inadempiente dalla partecipazione al mercato.

Si intendono analizzare la composizione degli organi, le procedure, e i riflessi delle decisioni sui sistemi nazionali.

3. Le peculiarità di questo meccanismo

Il *compliance regime* del Protocollo di Kyoto, rispetto ai *multilateral environmental agreements*, presenta alcune implicazioni che lo rendono unico nell'ordinamento globale. In primo luogo, impone un significativo sforzo di riduzione delle emissioni sui paesi industrializzati; esso indubbiamente cela elevati costi economici. Di converso, non adeguarsi alle rigide prescrizioni di questo regime può costituire un significativo vantaggio in termini di competizione. In secondo luogo, data l'elevata complessità regolamentare che presuppone il mercato delle emissioni, è facile che gli Stati non si adeguino scrupolosamente a tale meccanismo. In terzo luogo, deve essere evidenziato che la responsabilità di mantenere questa architettura ricade principalmente su i paesi industrializzati (elencati nell'*Annex I*), che non assentono facilmente a limitazioni di sovranità.

4. Le sovrapposizioni: il sistema di controllo nel mercato comunitario

Si accenna al processo di monitoraggio europeo, introdotto dalla direttiva 2003/87/CE, in base al quale la Commissione individua un «amministratore centrale» incaricato di curare un registro autonomo dei permessi di emissione, in cui sono annotati il rilascio, il trasferimento, e la cancellazione delle quote. Ad esso si accompagna un rigido sistema sanzionatorio, articolato in ammende pecuniarie e penalità costituite da ulteriori riduzioni, del quale tuttavia è unicamente responsabile l'autorità domestica.

Il sistema europeo, centralizzato nel momento della programmazione e decentrato nella fase di attuazione, è parallelo a quello globale e costituisce una garanzia ulteriore per il corretto funzionamento del mercato comunitario per il commercio dei permessi di emissione dei gas ad effetto serra.

5. Considerazioni conclusive

IL SISTEMA COMUNITARIO E IL MERCATO NAZIONALE

La Comunità europea ha ratificato il Protocollo di Kyoto, impegnandosi a ridurre, nel periodo 2008-2012 (il *first commitment period*) le emissioni dei sei gas ad effetto serra disciplinati dal Protocollo dell'8 per cento rispetto ai livelli delle emissioni registrate nel 1990.

All'interno della Comunità, si è proceduto ad una divisione degli oneri di riduzione fra gli Stati membri. Mentre il mercato globale dei permessi di emissione inizierà nel 2008, con un'anticipazione temporale di un triennio è già operativo il mercato comunitario. Infatti, il 1° gennaio 2005 ha preso avvio il mercato comunitario, che concluderà la sua fase "sperimentale" in concomitanza con l'avvio del mercato globale.

La scelta di sperimentare il mercato dei permessi di emissione di gas ad effetto serra limitatamente ai paesi membri della Comunità europea è stata dettata dall'esigenza di "familiarizzare" con i nuovi strumenti disposti dal Protocollo di Kyoto (i meccanismi di flessibilità), in vista della futura partecipazione del mercato comunitario a quello globale e delle previsioni circa il ruolo in questo della Comunità.

L'intera architettura del mercato comunitario si basa, sostanzialmente, su due direttive, di cui la seconda integra la prima quanto all'uso degli altri due meccanismi di flessibilità (*joint implementation* e *clean development mechanism*) che, tramite alcuni collegamenti con il meccanismo dell'*emissions trading*, incrementano la collaborazione fra i paesi e le possibilità di raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni a costi vantaggiosi.

Il sistema scelto in ambito comunitario è un sistema del tipo *cap and trade*: è stato stabilito un tetto di emissioni complessivo, è stato distribuito l'onere di riduzione fra i paesi membri, ogni paese ha disposto l'assegnazione di permessi di emissione agli operatori nazionali e questi permessi costituiscono dei beni scambiabili sul mercato.

L'impegno della Comunità nel sostenere il Protocollo e la scelta di avviare un mercato dei permessi di emissione in anticipo rispetto a quello globale testimoniano anche il nuovo ruolo che gli strumenti diversi da quelli più tradizionali hanno assunto nella politica di tutela ambientale. Sul punto, giova ricordare come mentre gli USA, che non hanno ratificato il Protocollo, hanno da anni sperimentato l'uso di meccanismi di mercato, la Comunità li ha scoperti più recentemente, avendo preferito strumenti quali tasse e sussidi.

Lo studio del mercato comunitario è interessante per più aspetti: prima di tutto, esso costituisce la prima applicazione, fra più paesi, del meccanismo del commercio dei permessi di emissione; poi, si impongono all'attenzione gli aspetti relativi alla scelta del metodo di allocazione dei permessi fra i partecipanti e i criteri, stabiliti in sede comunitaria e al cui rispetto sono tenuti gli Stati nel predisporre i propri piani di allocazione nazionale, per assicurare il rispetto della libertà di concorrenza fra gli operatori dei paesi membri e non eludere la disciplina in materia di aiuti di Stato.

L'intento di fondo, infatti, è stato quello di proteggere gli operatori che nel settore avevano già assunto iniziative virtuose, salvaguardare la possibilità per nuovi soggetti di accedere al mercato vantando tecnologie di ultima generazione e difendere la competitività dell'intero sistema comunitario.

Del mercato comunitario fa parte integrante il mercato italiano. L'Italia ha recepito la direttiva 2003/87/CE con il d.lgs. n. 216/2006. Con decreto del 2004 era stato approvato il piano nazionale di assegnazione delle quote di emissioni per il periodo 2005-2007. E' ora all'esame della Commissione europea il piano per il 2008-2012.

L'approfondimento relativo al mercato nazionale permetterà non solo di verificare in concreto l'applicazione della disciplina comunitaria, ma anche di verificare l'effettivo funzionamento di quella che si profila come una costante, formalizzata e puntuale comunicazione tra il sistema nazionale e quello comunitario.

L'ATTUAZIONE NAZIONALE DEGLI OBIETTIVI DEL PROTOCOLLO DI KYOTO NEL SETTORE ENERGETICO: CERTIFICATI VERDI E TITOLI DI EFFICIENZA ENERGETICA

Il principale obiettivo del Protocollo di Kyoto, entrato in vigore nel 2005, è la riduzione delle emissioni di gas serra rispetto ai livelli registrati negli anni novanta. Tale obiettivo ha un impatto significativo sull'organizzazione e il funzionamento dei mercati energetici nazionali, visto il ruolo determinante che questi giocano nell'efficace perseguimento della riduzione dei gas inquinanti imposto dall'accordo di Kyoto.

Il faticoso processo di liberalizzazione che ha interessato i mercati energetici, tuttavia, esige un particolare coordinamento fra gli strumenti atti a perseguire le finalità di tutela ambientale e la tutela dell'efficienza economica del settore, affinché gli uni non determinino distorsioni nello sviluppo e nel dispiegarsi della libera concorrenza nei mercati dell'energia elettrica e del gas.

Come sottolineato dalla legge n. 120/2002, di ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto, il raggiungimento dei migliori risultati in termini di riduzione delle emissioni deve avvenire mediante il miglioramento dell'efficienza energetica del sistema economico nazionale e un maggiore utilizzo delle fonti di energia rinnovabili.

In altre parole, occorre contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente con quelle dello sviluppo economico, in sintonia con i principi della libera concorrenza che ormai caratterizzano i settori interessati: il perseguimento degli ambiziosi obiettivi di tutela ambientale, infatti, comporta costi rilevanti per le imprese di produzione energetica ma, allo stesso tempo, può rappresentare un'occasione per creare nuove opportunità di mercato e incentivare una maggiore innovazione in settori ove i processi di innovazione sono stati tradizionalmente piuttosto lenti e costosi.

In Italia, ciò ha portato alla creazione di due mercati distinti fra loro ma funzionalmente congiunti e speculari nella struttura: uno è quello per i c.d. certificati verdi, l'altro per i titoli di efficienza energetica (i c.d. certificati bianchi). Con la creazione dei suddetti mercati, il legislatore è così intervenuto, seppure in tempi diversi e con modalità parzialmente differenti, sia sul lato dell'offerta (certificati verdi) sia sul lato della domanda (certificati bianchi) di energia.

Invero, l'obiettivo di incrementare il ricorso alle fonti rinnovabili per la produzione di energia non rappresenta una novità assoluta, in quanto il nostro Paese ha conosciuto un'importante, quanto controversa, politica di incentivazione di tali fonti di energia già in passato, con il c.d.

sistema CIP 6. Piuttosto, sono nuovi gli strumenti con cui lo Stato si propone di raggiungere il suddetto obiettivo e, di conseguenza, numerosi sono gli interrogativi in ordine alle caratteristiche che deve avere un sistema che voglia offrire adeguati incentivi agli operatori del settore: in un settore parzialmente liberalizzato come quello italiano, infatti, i generatori sono naturalmente incentivati a produrre al più basso costo possibile l'energia, senza prendere in considerazione gli effetti esterni delle loro strategie; viceversa, i distributori mirano ad aumentare il consumo di energia dei clienti finali e sono incentivati ad adottare misure di risparmio energetico solo se ciò implica efficienze di rete.

L'idea sottostante alla nuova regolazione di tutela ambientale, pertanto, è di sfruttare le forze di mercato in modo da garantire l'appropriato livello di investimenti per adempiere agli obblighi internazionali di tutela dell'ambiente che gravano sul Paese, ricorrendo principalmente a una "extra-remunerazione" di alcuni tipi di investimento che sono in linea con tale interesse pubblico.

Rispetto al precedente sistema di sussidi diretti alle imprese, quindi, i nuovi *market instruments* lasciano alle imprese maggiore libertà di adattare la realizzazione degli obiettivi di tutela ambientale alle proprie strategie industriali: queste potranno scegliere se investire per adempiere direttamente agli obblighi imposti dalla regolazione ambientale o subsidiare indirettamente altre imprese che evidentemente avranno costi minori per raggiungere tali fini e comprare, poi, sul mercato i certificati di cui hanno bisogno. Ciò comporta minori costi e maggiore efficienza ma anche un minor controllo da parte del governo sulle strategie delle singole imprese e, d'altro canto, implica che le istituzioni siano almeno in grado di verificare efficacemente la coerenza e l'autenticità delle autocertificazioni dei privati e la effettiva attuazione delle misure richieste.

In materia, peraltro, l'Italia ha istituito uno dei più avanzati sistemi di regolazione ambientale "*market-driven*" in Europa, e anche se la sua pratica realizzazione nel settore energetico non è certo esente da critiche costituisce certamente una realtà particolarmente interessante da analizzare. Il presente contributo, dunque, si propone di illustrare i mercati dei certificati verdi e bianchi, di evidenziare le analogie e le differenze di funzionamento, le diverse fasi di sviluppo, e di compiere una prima valutazione delle loro *performance* e della loro efficacia.

In primo luogo, si esamineranno le diverse fonti normative che hanno dato origine alla creazione dei due mercati dei certificati, soffermandosi poi sulle differenti finalità che con essi il legislatore ha voluto perseguire e sull'influenza che queste hanno esercitato sull'assetto e le modalità di funzionamento degli stessi: accanto alla tutela ambientale, infatti, con tali meccanismi si vuole contribuire a realizzare numerosi altri obiettivi, dall'attenuazione della dipendenza energetica del Paese, al miglioramento dell'efficienza energetica negli usi finali per incrementare la

competitività del settore, all'attenuazione della volatilità dei prezzi e, non ultimo, alla maggiore sicurezza degli approvvigionamenti dei sistemi elettrico e gasiero italiani, più volte messi a repentaglio negli ultimi anni. La commistione di differenti finalità aumenta naturalmente il rischio di creare effetti distorsivi sul funzionamento di tali mercati.

L'analisi, poi, si sposterà sulle differenti e talvolta travagliate fasi di attuazione dei mercati dei certificati energetici, caratterizzate da molteplici mutamenti e ripensamenti, e sulla divisione di competenze fra i soggetti coinvolti nella regolazione e gestione dei suddetti sistemi, in particolare sul differente ruolo affidato all'Autorità di regolazione del settore.

In terzo luogo, si esamineranno in maniera analitica la struttura e il concreto funzionamento dei mercati dei certificati verdi e bianchi: la funzione di certificazione, l'emissione dei certificati, la natura dei titoli, le fasi di verifica, vigilanza e gli eventuali poteri sanzionatori affidati all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Infine, si valuterà con quali risultati lo scopo di internalizzare i benefici sociali derivanti dall'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili e di incentivare il risparmio energetico, sulla scorta del sistema di diritti proprietari e meccanismi di scambio propugnati dal Protocollo di Kyoto, è stato perseguito nel nostro Paese e quali possono essere le prospettive per un più efficace utilizzo di simili *market instruments*.