

# MODELLI E STRUMENTI ECONOMICI DI TUTELA DELL'AMBIENTE

---

Prof. avv. Francesco de Leonardis

Convegno «La transizione ecologica nel settore idrico.  
Quali strumenti efficaci a supporto dell'efficienza  
energetica?»

Webinar, 16 marzo 2022

# Titolo generale del convegno

- *La transizione ecologica nel settore idrico. Quali strumenti efficaci a supporto dell'efficienza energetica?*
- 3 concetti:
  - 1) transizione ecologica
  - 2) efficienza energetica
  - 3) strumenti
- Declinazione con riferimento ad uno specifico settore quello idrico (altamente energivoro soprattutto con riferimento ad alcune fasi della gestione come la captazione e il trattamento)

# Transizione ecologica

- Concetto ampiamente usato dal diritto positivo:
- MATTM diventa MITE(d.l. 22/2021 - l. 55/2021)
- Missione 2 PNRR (70 miliardi)
- PTE luglio/dic 2021
- Comitato transizione ecologica (d.l. 22/2021- l.55/2021)
- D.l. transizione ecologica o governance (d.l. 77/2021 l.-108/2021)
  
- Manca però una definizione di diritto positivo

# Transizione come percorso

- Punto di arrivo e punto di partenza
- Radice tr- passaggio
- Percorso «adattativo» con alti e bassi
- Sacrificio come costante
- Valore del percorso in sé
- Percorso in cui dialogano quattro sistemi complessi: economia, società civile, ambiente, istituzioni
- Interconnessione, sistema, trasversalità e integrazione
- Non è transizione verde
- Non è figlia della pandemia

# Il punto di arrivo

- Dati del Global Environmental Outlook 2019
- Condizioni operative di sicurezza superate in 4 su nove macroprocessi
- 9 macroprocessi: **cambiamenti climatici; biodiversità; cicli azoto e fosforo; riduzione fascia ozono; acidificazione oceani**; uso delle acque; uso del suolo e della deforestazione; inquinamento chimico; diffusione aerosol e polveri nell'atmosfera
- Velocità dei cambiamenti: troppi gas serra!
- Risorse naturali in rapido consumo e popolazione mondiale in rapida espansione

# Il ruolo dell'energia

- Il settore dell'energia è quello che contribuisce alle emissioni di gas serra per più di due terzi
- Transizione ecologica come transizione energetica
- Due poli:
  - Aumento del ricorso alle energie rinnovabili;
  - Diminuzione dei consumi energetici.

# Efficienza energetica

- Strategia energetica nazionale 2017
- Clean Energy Package del 2019: pacchetto 20 20 20
- PNIEC 21 gennaio 2020
- Legge europea sul clima reg. 2021/1119 (riduzione 55% entro 2030 e net 0 entro 2050)
- Non è solo una finalità ambientale ma anche di autosufficienza energetica indispensabile anche in funzione di equilibrio geo-politico

# Strumenti

- Tradizionale distinzione tra:
- **Strumenti di command and control** (divieti di emissione, divieti di commercializzazione, provvedimenti autorizzatori, sanzioni)
- **Strumenti market based** (incentivi e tasse, mercati artificiali, certificati verdi per il polo delle rinnovabili e bianchi per il polo del risparmio energetico, Politiche di acquisto responsabile, Sponsorizzazioni donazioni)
- **Informazioni** (Certificazioni volontarie, etichettature)
- Si tratta però di una distinzione solo didattica perché negli strumenti market based il momento dell'autorità è ampiamente presente
- Marie Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist., E. Vedung, Carrots, Sticks & Sermons, 1998



# I momenti pubblicitistici: la fissazione degli obiettivi di risparmio

- Art. 9 co. 1 d.lgs. 79/1999 (energia elettrica): le concessioni (delle imprese distributrici) prevedono misure di incremento dell'efficienza energetica degli usi finali di energia secondo obiettivi quantitativi determinati con decreto del Ministero dell'Industria...
- Art. 4 bis dm 11 gennaio 2017 come modificato dal dm 10 maggio 2018 e dal dm 21 maggio 2021: obiettivi annui da conseguire

# I momenti pubblicitistici: la decadenza dei benefici

- Poteri di approvazione e di verifica nel tempo
- Art. 42 d.lgs. 28/2011 che prevede la decadenza degli incentivi e il recupero delle somme già erogate in capo al GSE
- Cfr. TAR Lazio, III ter, 27 maggio 2019, n. 6554

# I momenti pubblicistici: le sanzioni

- Art. 2, comma 20, lett. c) legge 14 novembre 1995, n. 481: potestà sanzionatoria riconosciuta ad AREGA (anche per mancato conseguimento dell'obiettivo di risparmio)
- Regolamento sanzioni di AREGA 1 giugno 2017
- Ordinanze gemelle TAR Lombardia, I, 27 maggio 2021, n. 525 e 526 che danno ragione ad AREGA su violazioni in materia di certificati bianchi per gli anni 2015 e 2017 e 2016 e 2018.
- TAR Lazio, III ter, 28 febbraio 2022, n. 9014 (molto chiara sul meccanismo di accesso ai certificati bianchi) (ma anche stessa sezione 2 febbraio 2022, n. 1263 e 21 dicembre 2021, n. 13316) e che usa la locuzione di aiuti di Stato

# Giurisprudenza su potere pubblico

- Corte Cass., SS.UU., 30 dicembre 2020, n. 29825 per cui la giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133 cpa si estende anche alle controversie contro il GSE.
- Il GSE svolge funzioni di natura pubblicistica in tema di incentivazione (Cass., SS.UU., 11932/2019; n. 10020/2019)
- Il GSE è un privato che svolge pubbliche funzioni e la previsione di contributi tariffari rappresenta un efficace strumento di indirizzo della produzione energetica nazionale (Corte Cass., SS.UU., 28057/2018)

# Strumenti a natura mista

- Non c'è solo mercato o solo potere
- Come la transizione ecologica è integrata, di sistema, olistica anche gli strumenti contengono un mix di potere e di consenso, di amministrazione e di mercato
- Un punto di estremo interesse è la recente legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 che modifica gli artt. 9 e 41 Cost.

# Nuovo testo art. 9

- 1. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.
- 2. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.
- 3. *Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*

# Nuovo testo art. 41

- 1. L'iniziativa economica privata è libera. 2. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente*, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e *ambientali*

# L'ambiente come fondamento di una nuova attività di programmazione

- La previsione per cui l'attività economica può essere indirizzata e coordinata a fini ambientali è dirompente...
- Si sposta il bilanciamento tra il comma 1 e il comma 3 dell'art. 41 Cost. a favore del potere pubblico
- Probabilmente si avrà una nuova spinta verso la tutela dell'ambiente



# La guerra fermerà la transizione ecologica?

- Dipende da noi...
- (Se saremo in grado di farlo) potremo e dovremo consentire azioni in questo periodo che portano apparentemente lontano dall'obiettivo finale (lo stato di salute del Pianeta) come la riaccensione di centrali a carbone...ma per il minor tempo possibile e mantenendo viva la strategia di lungo periodo...
- E' il percorso sali/scendi che si è detto all'inizio...
- Non bisogna perdere però mai la consapevolezza dell'obiettivo

# Sguardo all'obiettivo finale

- Nel 1909 Meuccio Ruini scriveva che “ogni lettera, nota o provvedimento che esca dal Ministero deve essere formulato in modo da riassumere in sé tutti i precedenti; deve fare la storia di tutto l'affare deve iniziare dal giudizio universale”: parafrasando l'illustre statista, Presidente della Commissione incaricata di redigere il testo della Carta Costituzionale del nostro Paese, si potrebbe dire che oggi qualsiasi discorso dovrebbe iniziare dalla considerazione dello stato di salute del nostro Pianeta soprattutto in momenti di oscurità della storia in cui la nostra attenzione è richiamata giustamente dalla sofferenza e dalla necessità di portare aiuto a persone in difficoltà.

# GRAZIE per l'attenzione!

- [F.deleonardis@studiodls.it](mailto:F.deleonardis@studiodls.it)
- La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni in Dir.amm., 2021, 779ss.