



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
presentate il 16 maggio 2018<sup>1</sup>

**Causa C-242/17**

**Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (LEGO) SpA**  
**contro**  
**Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,**  
**Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,**  
**Ministero dello Sviluppo Economico,**  
**Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,**  
**nei confronti di:**  
**ED & F Man Liquid Products Italia Srl,**  
**Unigrà Srl,**  
**Movendi Srl**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato (Italia)]

«Questione pregiudiziale – Ambiente – Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili – Garanzia di sostenibilità dei bioliquidi – Metodo dell'equilibrio di massa – Sistemi nazionali di certificazione della sostenibilità – Sistemi volontari di certificazione della sostenibilità, approvati dalla Commissione – Operatori obbligati a presentare le certificazioni di sostenibilità»

1. Nella sentenza E.ON Biofor Sverige<sup>2</sup>, la Corte di giustizia si è pronunciata sull'incidenza di talune misure adottate dalla Svezia per la verifica della sostenibilità dei biogas ricavati dalla biomassa, che erano oggetto di commercio intracomunitario (circolavano tra diversi Stati membri attraverso gasdotti).
2. Il presente rinvio pregiudiziale non riguarda i biogas, bensì i bioliquidi sostenibili (nello specifico, l'olio di palma originario dell'Indonesia e liberamente commercializzato all'interno dell'Unione). Mentre i primi sono ricavati dalla biomassa per essere utilizzati nel trasporto, i secondi, pur derivando anch'essi dalla biomassa, sono invece destinati ad usi energetici diversi dal trasporto, fra i quali la produzione di elettricità, riscaldamento e raffreddamento.
3. Nella controversia occorre analizzare la relazione tra due tipi di sistemi di certificazione della sostenibilità dei bioliquidi: quelli *nazionali*, da un lato, e quelli *volontari*, approvati dalla Commissione, dall'altro. In particolare, la Corte di giustizia dovrà interpretare la portata dell'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28/CE<sup>3</sup>, in combinato disposto con la decisione di esecuzione (UE) 2011/438 della Commissione<sup>4</sup>.

1 Lingua originale: lo spagnolo.

2 Sentenza del 22 giugno 2017 (C-549/15, EU:C:2017:490).

3 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GU 2009, L 140, pag. 16; rettifica in GU 2009, L 295, pag. 20).

4 Decisione [di esecuzione della Commissione] del 19 luglio 2011 relativa al riconoscimento del sistema ISCC «International Sustainability and Carbon Certification» per la verifica del rispetto dei criteri di sostenibilità di cui alle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2009/28/CE e 2009/30/CE (GU 2011, L 190, pag. 79).

4. Sulla base di siffatta premessa, la sentenza dovrà chiarire se l'applicazione di un sistema (nazionale o volontario) per certificare la sostenibilità dei bioliquidi sia alternativa ed escludente o meramente integrativa.

5. La risposta consentirà di chiarire i dubbi del giudice del rinvio sulla possibilità per uno Stato membro di imporre requisiti addizionali agli operatori economici che abbiano optato per un sistema volontario.

## **I. Contesto normativo**

### ***A. Diritto dell'Unione***

#### *1. Direttiva 2009/28*

6. Conformemente al considerando 76:

«I criteri di sostenibilità sono efficaci soltanto se determinano un cambiamento del comportamento degli operatori del mercato. Tali cambiamenti avranno luogo solo se il rispetto di tali criteri per i biocarburanti e per i bioliquidi determina un vantaggio in termini di prezzo rispetto ai prodotti che non rispettano detti criteri. Secondo il metodo dell'equilibrio di massa per la verifica della conformità, esiste un collegamento fisico tra la produzione di biocarburanti e di bioliquidi che soddisfano i criteri di sostenibilità e il consumo di biocarburanti e di bioliquidi nella Comunità, che crea un equilibrio tra l'offerta e la domanda e garantisce un vantaggio, in termini di prezzo, superiore a quello che si ha in un sistema in cui tale collegamento non esiste. Pertanto, per assicurare che i biocarburanti e i bioliquidi che soddisfano i criteri di sostenibilità possano essere venduti ad un prezzo superiore, occorre applicare il metodo dell'equilibrio di massa per la verifica della conformità. Ciò dovrebbe permettere di mantenere l'integrità del sistema evitando nello stesso tempo di imporre un onere non ragionevole alle imprese. Occorre tuttavia valutare altri metodi di verifica».

7. L'articolo 2, lettere h) e i), riporta le seguenti definizioni:

«h) “bioliquidi”: combustibili liquidi per scopi energetici diversi dal trasporto, compresi l'elettricità, il riscaldamento ed il raffreddamento, prodotti a partire dalla biomassa;

i) “biocarburanti”: carburanti liquidi o gassosi per i trasporti ricavati dalla biomassa».

8. Ai sensi del considerando 65:

«La produzione di biocarburanti dovrebbe essere sostenibile. Pertanto, occorre che i biocarburanti utilizzati per conseguire gli obiettivi fissati dalla presente direttiva e i biocarburanti che beneficiano di regimi di sostegno nazionali soddisfino i criteri di sostenibilità».

9. L'articolo 17 così definisce i criteri di sostenibilità:

«1. Independentemente dal fatto che le materie prime siano state coltivate all'interno o all'esterno del territorio della Comunità, l'energia prodotta da biocarburanti e da bioliquidi è presa in considerazione ai fini di cui alle lettere a), b) e c) solo se rispetta i criteri di sostenibilità definiti ai paragrafi da 2 a 6:

a) per misurare il rispetto dei requisiti della presente direttiva per quanto riguarda gli obiettivi nazionali;

b) per misurare il rispetto degli obblighi in materia di energie rinnovabili;

c) per determinare se il consumo di biocarburanti e di bioliquidi possa beneficiare di sostegno finanziario.

(...)

2. La riduzione delle emissioni di gas a effetto serra grazie all'uso di biocarburanti e di bioliquidi presi in considerazione ai fini di cui al paragrafo 1, lettere a), b) e c), è pari almeno al 35%.

(...)

3. I biocarburanti e i bioliquidi presi in considerazione ai fini di cui al paragrafo 1, lettere a), b) e c), non sono prodotti a partire da materie prime ottenute su terreni che presentano un elevato valore in termini di biodiversità (...).

(...)

4. I biocarburanti e i bioliquidi presi in considerazione ai fini di cui al paragrafo 1, lettere a), b) e c), non sono prodotti a partire da materie prime ottenute su terreni che presentano un elevato stock di carbonio (...).

(...)

5. I biocarburanti e i bioliquidi considerati ai fini di cui al paragrafo 1, lettere a), b) e c), non sono prodotti a partire da materie prime ottenute su terreni che erano torbiere nel gennaio 2008 (...).

6. Le materie prime agricole coltivate nella Comunità e utilizzate per la produzione di biocarburanti e di bioliquidi presi in considerazione ai fini di cui al paragrafo 1, lettere a), b) e c), sono ottenute nel rispetto delle prescrizioni e delle norme previste dalle disposizioni menzionate nella parte A, rubrica «Ambiente», e al punto 9 dell'allegato II del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009 (...).

(...)

8. Ai fini di cui al paragrafo 1, lettere a), b) e c), gli Stati membri non rifiutano di prendere in considerazione, sulla base di altri motivi di sostenibilità, i biocarburanti e i bioliquidi ottenuti conformemente al presente articolo.

(...)).

10. Ai sensi dell'articolo 18 («Verifica del rispetto dei criteri di sostenibilità per i biocarburanti e per i bioliquidi»), paragrafi da 1 a 7:

«1. Quando i biocarburanti e i bioliquidi devono essere presi in considerazione ai fini di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettere a), b) e c), gli Stati membri impongono agli operatori economici l'obbligo di dimostrare che sono stati rispettati i criteri di sostenibilità di cui all'articolo 17, paragrafi da 2 a 5. A tal fine, essi obbligano gli operatori economici ad utilizzare un sistema di equilibrio di massa che:

- a) consenta che partite di materie prime o di biocarburanti con caratteristiche di sostenibilità diverse siano mescolate;
- b) imponga che le informazioni sulle caratteristiche di sostenibilità e sul volume delle partite di cui alla lettera a) restino associate alla miscela; e

c) preveda che la somma di tutte le partite prelevate dalla miscela sia descritta come avente le stesse caratteristiche di sostenibilità, nelle stesse quantità, della somma di tutte le partite aggiunte alla miscela.

2. La Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio nel 2010 e nel 2012 sul funzionamento del metodo di verifica basato sull'equilibrio di massa descritto al paragrafo 1 e sulle possibilità di considerare altri metodi di verifica per alcuni o per tutti i tipi di materie prime, di biocarburanti o di bioliquidi.

(...)

3. Gli Stati membri provvedono a che gli operatori economici presentino informazioni attendibili e mettano a disposizione dello Stato membro, su sua richiesta, i dati utilizzati per elaborare le informazioni. Gli Stati membri impongono agli operatori economici l'obbligo di garantire un livello adeguato di controllo indipendente delle informazioni da essi presentate e di dimostrare che il controllo è stato effettuato. Il controllo consiste nella verifica che i sistemi utilizzati dagli operatori economici siano precisi, affidabili e a prova di frode. Sono valutati la frequenza e il metodo di campionamento nonché la solidità dei dati.

Rientrano nelle informazioni di cui al primo comma, in particolare, le informazioni sul rispetto dei criteri di sostenibilità di cui all'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, e informazioni appropriate e pertinenti sulle misure adottate per la tutela del suolo, delle risorse idriche e dell'aria, per il ripristino dei terreni degradati e per evitare il consumo eccessivo di acqua in zone afflitte da carenza idrica, nonché informazioni pertinenti sulle misure adottate in considerazione degli elementi di cui all'articolo 17, paragrafo 7, secondo comma.

(...)

Gli obblighi di cui al presente paragrafo si applicano sia ai biocarburanti o bioliquidi prodotti nella Comunità sia a quelli importati.

(...)

4. La Comunità si adopera per concludere accordi bilaterali o multilaterali con i paesi terzi che contengano disposizioni sui criteri di sostenibilità corrispondenti a quelle della presente direttiva. Quando la Comunità ha concluso accordi contenenti disposizioni sulle materie che rientrano nell'ambito di applicazione dei criteri di sostenibilità di cui all'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, la Commissione può decidere che tali accordi dimostrano che i biocarburanti e i bioliquidi prodotti a partire da materie prime coltivate in detti paesi rispettano i criteri di sostenibilità in questione. (...)

La Commissione può decidere che i sistemi volontari nazionali o internazionali che fissano norme per la produzione di prodotti della biomassa contengono dati accurati ai fini dell'articolo 17, paragrafo 2, o dimostrano che le partite di biocarburanti rispettano i criteri di sostenibilità di cui all'articolo 17, paragrafi da 3 a 5. (...)

(...)

5. La Commissione adotta le decisioni di cui al paragrafo 4 soltanto se l'accordo o il sistema rispettano adeguati criteri di affidabilità, trasparenza e controllo indipendente. (...)

6. Le decisioni di cui al paragrafo 4 sono adottate secondo la procedura consultiva di cui all'articolo 25, paragrafo 3. Il periodo di validità di queste decisioni non supera cinque anni.

7. Quando un operatore economico presenta la prova o dati ottenuti conformemente ad un accordo o ad un sistema oggetto di una decisione ai sensi del paragrafo 4, nella misura prevista da tale decisione, gli Stati membri non impongono al fornitore l'obbligo di fornire altre prove di conformità ai criteri di sostenibilità fissati all'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, o informazioni sulle misure di cui al paragrafo 3, secondo comma, del presente articolo.

(...)).».

## 2. *Decisione di esecuzione 2011/438*

11. Ai sensi dell'articolo 1:

«Il sistema volontario “International Sustainability and Carbon Certification scheme”, per il quale è stata presentata domanda di riconoscimento alla Commissione il 18 marzo 2011, dimostra che le partite di biocarburanti rispettano i criteri di sostenibilità di cui all'articolo 17, paragrafo 3, lettere a), b) e c), e all'articolo 17, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2009/28/CE e di cui all'articolo 7 ter, paragrafo 3, lettere a), b) e c), e all'articolo 7 ter, paragrafi 4 e 5, della direttiva 98/70/CE.

Esso può altresì essere utilizzato per dimostrare il rispetto dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2009/28/CE e dell'articolo 7 quater, paragrafo 1, della direttiva 98/70/CE».

12. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1:

«La presente decisione è valida per un periodo di cinque anni dalla sua entrata in vigore (...)).».

Tale periodo si è concluso il 9 agosto 2016.

## 3. *La decisione di esecuzione (UE) 2016/1361*<sup>5</sup>

13. Con la decisione di esecuzione 2016/1361, la Commissione ha nuovamente riconosciuto l'«International Sustainability and Carbon Certification» quale regime per dimostrare il rispetto dei criteri di sostenibilità di cui alla direttiva 2009/28 per un periodo di 5 anni.

14. L'articolo 1 prevede quanto segue:

«L'«International Sustainability & Carbon Certification system” (nel prosieguo: «il sistema»), presentato alla Commissione a fini di riconoscimento il 23 giugno 2016, dimostra che le partite di biocarburanti o di bioliquidi prodotte in conformità alle norme di produzione di biocarburanti e bioliquidi fissate in tale sistema sono conformi ai criteri di sostenibilità di cui all'articolo 7 ter, paragrafi 3, 4 e 5, della direttiva 98/70/CE e all'articolo 17, paragrafi 3, 4 e 5, della direttiva 2009/28/CE.

(...)).».

15. La decisione di esecuzione 2016/1361 è entrata in vigore l'11 agosto 2016.

<sup>5</sup> Decisione di esecuzione della Commissione del 9 agosto 2016 relativa al riconoscimento del sistema «International Sustainability & Carbon Certification system» per la verifica del rispetto dei criteri di sostenibilità di cui alle direttive 98/70/CE e 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2016, L 215, pag. 33).

## **B. Diritto nazionale**

### *1. Decreto legislativo n. 28 del 2011<sup>6</sup>*

16. Ai sensi dell'articolo 38:

«(...) a decorrere dal 1° gennaio 2012 i biocarburanti (...) e i bioliquidi (...) possono essere computati per il raggiungimento degli obiettivi nazionali e possono accedere agli strumenti di sostegno (...) solo se rispettano i criteri di sostenibilità di cui al provvedimento di attuazione della direttiva 2009/30/CE (...)».

### *2. Decreto legislativo n. 66 del 2005<sup>7</sup>*

17. Secondo l'articolo 2, comma 1, lettera i) septies, come modificato con il decreto legislativo n. 55/2011<sup>8</sup>, per «operatore economico» si intende:

«Ogni persona fisica o giuridica stabilita nella Comunità o in un Paese terzo che offre o mette a disposizione di terzi contro pagamento o gratuitamente biocarburanti destinati al mercato comunitario ovvero che offre o mette a disposizione di terzi contro pagamento o gratuitamente materie prime, prodotti intermedi, miscele o rifiuti per la produzione di biocarburanti destinati al mercato comunitario».

18. L'articolo 7 ter di tale decreto legislativo ripropone i criteri di sostenibilità stabiliti dal diritto dell'Unione e l'articolo 7 quater prevede un Sistema nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti, al quale devono aderire tutti coloro che partecipano alla catena di consegna, tranne nel caso in cui utilizzino un accordo o un sistema volontario di certificazione di cui all'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 98/70/CE, introdotto dall'articolo 1 della direttiva 2009/30/CE.

### *3. Decreto del 23 gennaio 2012<sup>9</sup>*

19. L'articolo 2 contiene le seguenti definizioni:

«(...)

2. (...)

i) Certificato di sostenibilità: dichiarazione redatta dall'ultimo operatore della catena di consegna, con valore di autocertificazione (...) contenente le informazioni necessarie a garantire che la partita di biocarburante o bioliquido sia sostenibile;

(...)

<sup>6</sup> Decreto legislativo, 3 marzo 2011, n. 28, Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GURI n. 71 del 28 marzo 2011).

<sup>7</sup> Decreto legislativo 21 marzo 2005, n. 66, Attuazione della direttiva 2003/17/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel (GURI n. 96 del 27 aprile 2005).

<sup>8</sup> Decreto legislativo, 31 marzo 2011, n. 55, Attuazione della direttiva 2009/30/CE, che modifica la direttiva 98/70/CE, per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio, nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, modifica la direttiva 1999/32/CE per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE (GURI n. 97 del 28 aprile 2011).

<sup>9</sup> Decreto del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 23 gennaio 2012, Sistema nazionale di certificazione per biocarburanti e bioliquidi (GURI n. 31 del 7 febbraio 2012). In prosieguo: il «decreto del 23 gennaio 2012».

p) Catena di consegna ovvero catena di custodia: metodologia che permette di creare un nesso tra le informazioni o le asserzioni relative alle materie prime o ai prodotti intermedi e le asserzioni riguardanti i prodotti finali. Tale metodologia comprende tutte le fasi dalla produzione delle materie prime fino alla fornitura del biocarburante o bioliquido destinato al consumo;

(...)

3. La definizione di operatore economico (...) include (...):

a) ogni persona fisica o giuridica stabilita nella comunità o in un paese terzo che offre o mette a disposizione di terzi contro pagamento o gratuitamente biocarburanti e bioliquidi destinati al mercato comunitario (...) nonché,

b) ogni persona fisica o giuridica stabilita nella Unione europea o in un paese terzo che offre o mette a disposizione di terzi contro pagamento o gratuitamente materie prime, prodotti intermedi, rifiuti, sottoprodotti o loro miscele per la produzione di biocarburanti e bioliquidi destinati al mercato comunitario».

20. Ai sensi dell'articolo 8:

«1. Limitatamente agli elementi coperti da un sistema volontario oggetto di una decisione ai sensi dell'articolo 7-quater, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 98/70/CE, introdotto dall'articolo 1 della direttiva 2009/30/CE, gli operatori economici che aderiscono a tali sistemi volontari dimostrano la attendibilità delle informazioni o asserzioni fornite all'operatore economico successivo della catena di consegna, ovvero al fornitore o all'utilizzatore, con il rilascio della prova o dei dati in accompagnamento alla partita previsti da detti sistemi. Tali prove o dati sono autocertificati (...);

(...)

4. Ove i sistemi volontari cui al comma 1 e gli accordi di cui al comma 2 non coprono la verifica di tutti i criteri di sostenibilità e dell'utilizzo del bilancio di massa, gli operatori economici della catena di consegna che vi aderiscono devono comunque integrare la verifica, per quanto non contemplato da detti sistemi volontari o accordi, attraverso il sistema nazionale di certificazione».

21. L'articolo 12 così dispone:

«1. Ai fini del presente decreto, in deroga a quanto previsto all'articolo 8, comma 1, gli operatori economici della catena di consegna dei bioliquidi possono aderire a sistemi volontari oggetto di una decisione ai sensi dell'articolo 7-quater, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 98/70/CE, che si applica ai biocarburanti, purché rispettino le condizioni di cui al comma 2.

2. Gli operatori della catena di consegna dei bioliquidi di cui al comma 1 devono riportare nella dichiarazione o certificazione in accompagnamento alle partite lungo tutta la catena di consegna le informazioni di cui all'articolo 7, commi 5, 6, 7 e 8 con le seguenti eccezioni (...).».

## **II. Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

22. La società Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto S.p.A. (in prosieguo: «LEGO») gestisce una tipografia in Lavis (provincia di Trento, Regione Trentino-Alto Adige, Italia). All'interno del suo stabilimento ha costruito un impianto termoelettrico della potenza di 0,840 megawatt, alimentato con bioliquido, specificamente, olio vegetale grezzo di palma.

23. Movendi S.r.l., che ha realizzato la costruzione di tale impianto, ha anche operato come intermediario (trader) nell'acquisto del bioliquido necessario ad alimentare l'impianto termoelettrico.

24. Il 24 novembre 2010 LEGO ha chiesto alla società pubblica Gestore dei servizi energetici S.p.A. (in prosieguo: «GSE») di essere riconosciuta come «impianto alimentato a fonti rinnovabili»<sup>10</sup>. Tale qualifica, una volta rilasciata, le ha consentito di accedere al regime di incentivazione dei certificati verdi (CV) per il triennio 2012-2014, in misura pari a 14 698 CV, per un controvalore di EUR 1 610 421,58.

25. Movendi non ha mai conseguito il possesso delle partite del prodotto che venivano direttamente consegnate a LEGO dalle società ED & F Man Liquid Products Italia S.r.l. e Unigrà S.r.l. (in prosieguo, congiuntamente: le «società fornitrici»). In sede di udienza, tali società hanno indicato che il bioliquido fornito a LEGO era olio di palma grezzo, importato dall'Indonesia, e proveniente dalla Francia, sicché si trattava di merce già immessa in libera pratica nel territorio doganale dell'Unione.

26. Il 19 giugno 2014 GSE ha invitato LEGO a consegnarle i certificati richiesti dalla legislazione italiana. LEGO vi ha dato seguito inviando alcuni documenti il 26 giugno 2014.

27. Con provvedimento del 29 settembre 2014 GSE ha escluso LEGO dal regime di incentivazione per non aver rispettato i criteri di eleggibilità del regime di incentivi e ha ordinato la restituzione di tutti i certificati verdi erogati.

28. Tale conclusione si fondava in particolare sui seguenti argomenti:

- Movendi, pur operando come intermediario e non avendo la disponibilità del bioliquido utilizzato per alimentare l'impianto, doveva considerarsi «operatore economico» ai sensi del decreto del 23 gennaio 2012 e, pertanto, doveva rilasciare, a sua volta, il certificato di sostenibilità relativo a ogni partita di bioliquido, non essendo sufficienti quelli emessi dalle società fornitrici;
- i certificati di sostenibilità recavano data successiva a quella del trasporto mentre, ai sensi del decreto del 23 gennaio 2012, essi avrebbero dovuto essere emanati «in accompagnamento a ogni partita».

29. LEGO ha impugnato il provvedimento di GSE dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), il quale ha respinto il ricorso con sentenza del 29 gennaio 2016. Contro tale sentenza è stato presentato appello in ultima istanza dinanzi al Consiglio di Stato (Italia).

30. A sostegno del gravame LEGO ha dedotto i seguenti motivi:

- Movendi non è qualificabile come «operatore economico» ai sensi del decreto del 23 gennaio 2012, giacché si limita a svolgere il ruolo di semplice intermediario con il compito di identificare, per conto di LEGO, la migliore offerta di bioliquido sul mercato.
- Movendi non è neppure parte della catena di consegna, dal momento che non ha mai conseguito il possesso delle partite di bioliquido, consegnate direttamente a LEGO dalle società fornitrici.
- Le società fornitrici hanno aderito al sistema volontario «International Sustainability and Carbon Certification» (in prosieguo: il «sistema ISCC»), riconosciuto con decisione di esecuzione 2011/438, ed emettono un certificato di sostenibilità per ciascuna partita di prodotto, con conseguente garanzia della piena tracciabilità del bioliquido.

<sup>10</sup> GSE è la società pubblica preposta in Italia all'erogazione degli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.



- Secondo il sistema ISCC, l'intermediario che non ha la disponibilità fisica del prodotto non è tenuto ad accreditarsi e a rilasciare i certificati di sostenibilità ambientale. L'assoggettamento a ulteriori adempimenti o oneri di un operatore economico che abbia operato in conformità a un sistema di certificazione e controllo riconosciuto con decisione della Commissione sarebbe contrario all'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28.
- Il preteso ruolo «integrativo» (che, secondo il giudice di primo grado, caratterizza il sistema di certificazione nazionale) risulta escluso stante il tenore stesso della decisione di esecuzione 2011/438.
- La sentenza impugnata non è altresì conforme alla legge nella parte in cui ritiene obbligatorio che i certificati di sostenibilità debbano recare la medesima data di esecuzione di trasporto delle partite di bioliquido.

31. Dinanzi al giudice del rinvio, GSE ha a sua volta dedotto l'infondatezza dell'appello di LEGO in base ai rilievi che seguono:

- gli intermediari rientrano nella nozione di «operatore economico» ai sensi dell'articolo 2 del decreto del 23 gennaio 2012 poiché fanno parte della catena di consegna. Sono assoggettati, pertanto, agli obblighi di verifica e controllo della sostenibilità del prodotto, in funzione della piena tracciabilità e al fine di evitare alterazioni o falsificazioni che non sono necessariamente collegate alla disponibilità fisica del medesimo.
- I certificati di sostenibilità emessi dalle società fornitrici non sono sufficienti perché attengono solo a una fase della filiera di consegna. Ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del decreto 23 gennaio 2012, quando i sistemi volontari di accreditamento e certificazione non assicurino la verifica piena dei criteri di sostenibilità, gli operatori della catena di consegna devono integrarli con il sistema nazionale di certificazione. Tale disposizione non è contraria alla normativa dell'Unione che prevede unicamente limiti minimi per gli Stati membri.
- Il certificato di sostenibilità che, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, del decreto del 23 gennaio 2012, deve «accompagnare» ogni partita di prodotto, deve recare la stessa data della consegna. La normativa nazionale, assicurando una verifica più ampia, prevale sulle previsioni del sistema volontario.

32. In tale contesto, il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di giustizia le due questioni pregiudiziali seguenti:

- «1) Se il diritto dell'Unione europea, e nello specifico l'articolo 18, paragrafo 7 della direttiva 2009/28/CE, in combinato disposto con la decisione della Commissione europea n. 2011/438/UE del 19.7.2011, ostino ad una normativa nazionale, rappresentata dal decreto ministeriale 23 gennaio 2012, e in particolare dagli articoli 8 e 12 del medesimo, che imponga oneri specifici diversi e più ampi rispetto a quelli assolti mediante l'adesione ad un sistema volontario oggetto di decisione della Commissione europea adottata ai sensi del paragrafo 4 del predetto articolo 18;
- 2) nel caso in cui la risposta al quesito precedente fosse negativa, se gli operatori economici che intervengono nella catena di consegna del prodotto, anche quando si tratti di operatori che svolgano funzioni di mero trader ossia di mera intermediazione senza alcuna disponibilità fisica del prodotto, debbano ritenersi assoggettati alla disciplina europea citata alla precedente [questione]».

33. LEGO, GSE, ED & F Man Liquid Products Italia, il governo italiano e la Commissione, che hanno partecipato all'udienza svoltasi il 28 febbraio 2018, hanno presentato osservazioni scritte.

### III. Analisi delle questioni pregiudiziali

34. Nel procedimento principale viene evocato il problema della relazione tra i sistemi nazionali di certificazione della sostenibilità dei bioliquidi (articolo 18, paragrafo 3, della direttiva 2009/28) e i sistemi volontari, nazionali o internazionali, riconosciuti dalla Commissione ai sensi dell'articolo 18, paragrafi 4 e 5, della medesima direttiva 2009/28.

35. Il giudice del rinvio ritiene che, per pronunciarsi sul ricorso su cui decide in ultima istanza, sia indispensabile chiarire se sussista un contrasto tra la normativa dell'Unione e il diritto nazionale di esecuzione.

36. I suoi dubbi vertono, in particolare, sugli articoli 8 e 12 del decreto del 23 gennaio 2012, i quali, benché attribuiscono valore all'adesione a un sistema volontario per certificare la sostenibilità (sempre che, logicamente, esso sia stato oggetto di decisione della Commissione), impongono al contempo agli operatori che vi aderiscono un duplice – e controverso – obbligo:

- da un lato, di «comunque integrare la verifica, per quanto non contemplato da detti sistemi volontari o accordi, attraverso il sistema nazionale di certificazione»;
- dall'altro, di «riportare nella dichiarazione o certificazione in accompagnamento alle partite lungo tutta la catena di consegna le informazioni di cui all'articolo 7, commi 5, 6, 7 e 8».

37. Prima di procedere all'analisi delle questioni pregiudiziali, svolgerò alcune osservazioni circa il controllo della sostenibilità dei bioliquidi che reiterano o integrano le mie conclusioni in materia di biogas nel caso E.ON Biofor Sverige<sup>11</sup>.

#### A. Osservazioni preliminari

38. L'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, della direttiva 2009/28 riporta i criteri che un bioliquido, come l'olio di palma, deve soddisfare per poter essere considerato sostenibile. Tale classificazione o «etichetta verde» costituisce la conditio sine qua non affinché il consumo del bioliquido sia preso in considerazione al fine di: a) valutare se gli Stati abbiano assolto l'obbligo cui sono tenuti di ridurre le emissioni di gas a effetto serra; b) valutare se siano stati assolti gli obblighi in materia di energie rinnovabili; e c) godere delle agevolazioni di varia natura introdotte dagli Stati per incentivare il consumo di energie rinnovabili.

39. La ratio dei criteri di sostenibilità dell'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, della direttiva 2009/28 è evitare che zone di rilevante valore ecologico<sup>12</sup> possano essere destinate alla creazione di biomassa per la produzione di bioliquidi. La direttiva 2009/28 realizza un'armonizzazione esaustiva dei criteri di sostenibilità dei bioliquidi, sicché gli Stati membri non possono né aggiungerne altri, conformemente all'articolo 17, paragrafo 8, della direttiva 2009/28, né smettere di utilizzare quelli previsti dal medesimo articolo<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Conclusioni del 18 gennaio 2017 nella causa E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25), paragrafi da 40 a 49.

<sup>12</sup> Ad esempio, terreni di valore elevato a motivo della loro biodiversità (boschi primari e superfici boschive; zone di protezione della natura o per la protezione di specie o ecosistemi rari, minacciati o in pericolo; prati e pascoli con ricca biodiversità) o con riserve elevate di carbonio (zone umide, boschive o con alberi ad alto fusto) e torbiere.

<sup>13</sup> Così si è espressa la Commissione nella comunicazione sull'attuazione pratica del regime UE di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi e sulle norme di calcolo per i biocarburanti (GU 2010, C 160, pag. 8).

40. Per verificare se un bioliquido commercializzato rispetta tali criteri di sostenibilità, la direttiva 2009/28 ha scelto il metodo dell'equilibrio di massa (in prosieguo: «EM»), escludendo gli altri metodi possibili<sup>14</sup>. Il metodo EM consente di mescolare bioliquidi diversi ai fini della loro commercializzazione, garantendo al contempo la rintracciabilità dall'origine al consumo. Il metodo EM obbliga il distributore a predisporre la documentazione da cui risulta che un quantitativo di bioliquido identico a quello prelevato dalla rete di distribuzione è stato immesso in tale rete, dopo essere stato ottenuto nel rispetto dei criteri di sostenibilità di cui all'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, della direttiva 2009/28.

41. A differenza dei criteri di sostenibilità dei bioliquidi, che sono stati oggetto di un'armonizzazione esaustiva da parte della direttiva 2009/28, l'applicazione del metodo EM è stata armonizzata solo parzialmente<sup>15</sup> dall'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2009/28, che richiede, in ogni caso, le seguenti tre condizioni per l'utilizzo del metodo EM:

- deve consentire che partite di materie prime o di bioliquidi con caratteristiche di sostenibilità diverse siano mescolate;
- deve imporre che le informazioni sulle caratteristiche di sostenibilità e sul volume delle partite di bioliquidi restino associate alla miscela;
- deve prevedere che la somma di tutte le partite prelevate dalla miscela sia descritta come avente le stesse caratteristiche di sostenibilità, nelle stesse quantità, della somma di tutte le partite aggiunte alla miscela.

42. Sulla base di tale armonizzazione parziale, la direttiva 2009/28 consente di applicare il metodo EM mediante, alternativamente:

- un sistema nazionale di applicazione stabilito dall'autorità competente di ciascuno Stato membro, conformemente all'articolo 18, paragrafo 3, della direttiva 2009/28;
- sistemi volontari, nazionali o internazionali, riconosciuti dalla Commissione, in conformità ai requisiti di cui all'articolo 18, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2009/28;
- un sistema internazionale previsto da un accordo bilaterale o multilaterale concluso dall'Unione con paesi terzi e che la Commissione abbia riconosciuto a tal fine.

43. Fino ad ora, l'Unione non ha concluso alcun accordo con paesi terzi ed il metodo EM è applicato attraverso i sistemi nazionali (come quello italiano oggetto del presente procedimento) o i sistemi volontari finora riconosciuti dalla Commissione, come il sistema ISCC<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> In particolare, sono stati esclusi il metodo di conservazione dell'identità che impedisce di mescolare bioliquidi tra loro o con altri tipi di combustibili, e il metodo dei certificati negoziabili (*book and claim*), che consentirebbe ai fornitori di dimostrare la sostenibilità del bioliquido senza che siano tenuti a dimostrare alcuna rintracciabilità. Un'analisi dei pro e dei contro di questi tre metodi può essere consultata nel Final report for Task 1 in the context of the project ENER/C1/2010-431, Jasper Van de Staaij, J., Van den Bos, A., Toop, G., Alberici, S. e Yildiz, I., *Analysis of the operation of the mass balance system and alternatives*, 2012.

<sup>15</sup> Nella comunicazione della Commissione sui sistemi volontari e i valori standard da utilizzare nel regime UE di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi (GU 2010, C 160, pag. 1) vengono aggiunte ulteriori precisazioni sulle modalità di utilizzo del metodo EM come procedimento per assicurare la catena di rintracciabilità dei bioliquidi, idoneo a garantire la rintracciabilità del rispetto dei criteri di sostenibilità dalla fase di produzione fino al consumo finale. La Commissione ha precisato che l'EM è un sistema nel quale le «caratteristiche di sostenibilità» rimangono associate alle «partite» e che, quando partite che presentano caratteristiche di sostenibilità diverse sono mescolate, le diverse dimensioni e caratteristiche di sostenibilità di ciascuna partita rimangono associate alla miscela. Se una miscela viene suddivisa, alle partite che se ne ricavano può essere assegnata una qualunque serie di caratteristiche di sostenibilità (corredata di dimensioni) purché la combinazione di tutte le partite ricavate dalla miscela abbia le stesse dimensioni per ciascuna serie di caratteristiche di sostenibilità presenti nella miscela.

<sup>16</sup> V. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

44. È importante far notare che l'articolo 18, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 2009/28 prevedeva unicamente la possibilità di utilizzare i sistemi volontari di certificazione in relazione ai biocarburanti, ma non quella di utilizzarli per dimostrare la verifica dei requisiti di sostenibilità dei bioliquidi. Si è dovuta attendere l'adozione della direttiva (UE) 2015/1513<sup>17</sup>, in vigore dal 15 ottobre 2015, perché l'articolo 18, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 2009/28 fosse modificato ed includesse anche la possibilità di certificare la sostenibilità dei bioliquidi attraverso i sistemi volontari riconosciuti dalla Commissione<sup>18</sup>.

***B. Risposta alle questioni pregiudiziali: relazione tra il sistema italiano di certificazione dei bioliquidi e il sistema volontario ISCC***

45. Il giudice del rinvio desidera accertare se l'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28, in combinato disposto con la decisione di esecuzione 2011/438, osti ad una normativa nazionale, quale il decreto del 23 gennaio 2012, che impone agli operatori economici obblighi specifici, diversi e maggiori, rispetto a quelli previsti dal sistema volontario di certificazione della sostenibilità dei bioliquidi, riconosciuto dalla Commissione in forza dell'articolo 18, paragrafo 4, della medesima direttiva.

46. Per rispondere a tale domanda occorre determinare, in successione:

- se la decisione di esecuzione 2011/438 è applicabile al procedimento principale, direttamente o tramite rinvio della legislazione nazionale;
- la situazione giuridica degli operatori che utilizzano il sistema volontario ISCC;
- se una normativa nazionale, come quella italiana, può imporre requisiti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal sistema volontario;
- se, qualora fossero ammissibili, tali requisiti nazionali sono compatibili con il divieto dell'articolo 34 TFUE.

***1. Disapplicazione diretta della decisione di esecuzione 2011/438 e rinvio alla stessa della legislazione nazionale***

47. Il giudice del rinvio ritiene applicabile la decisione di esecuzione 2011/438 ai fatti di cui al procedimento principale. Tale affermazione, tuttavia, va circostanziata.

48. La decisione di esecuzione 2011/438 è stata adottata in virtù dell'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva 2009/28, il quale consente alla Commissione di stabilire se un sistema volontario, nazionale o internazionale, dimostri che le partite di biocarburanti rispettano i criteri di sostenibilità di cui all'articolo 17, paragrafi da 3 a 5, della direttiva 2009/28, o che contengono dati accurati ai fini dell'articolo 17, paragrafo 2, della medesima direttiva (per misurare la riduzione di gas a effetto serra).

<sup>17</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che modifica la direttiva 98/70/CE, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel, e la direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (GU 2015, L 239, pag. 1).

<sup>18</sup> Il nuovo testo dell'articolo 18, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 2009/28 è il seguente: «La Commissione può decidere che i sistemi volontari nazionali o internazionali che fissano norme per la produzione di prodotti della biomassa contengono dati accurati ai fini dell'articolo 17, paragrafo 2, e/o dimostrano che le partite di biocarburanti o di *bioliquidi* [corsivo aggiunto] rispettano i criteri di sostenibilità di cui all'articolo 17, paragrafi 3, 4 e 5, e/o che le materie non sono state modificate o eliminate intenzionalmente in modo che le partite o parti di esse rientrino nell'allegato IX. La Commissione può decidere che tali sistemi contengono dati accurati ai fini delle informazioni relative alle misure adottate per la conservazione di aree che forniscono servizi di ecosistema fondamentali in situazioni critiche (ad esempio protezione degli spartiacque e controllo dell'erosione), per la tutela del suolo, delle risorse idriche e dell'aria, per il ripristino dei terreni degradati e per evitare il consumo eccessivo di acqua in zone afflitte da carenza idrica, nonché in merito agli elementi di cui all'articolo 17, paragrafo 7, secondo comma. Ai fini dell'articolo 17, paragrafo 3, lettera b), punto ii), la Commissione può inoltre riconoscere le aree di protezione di ecosistemi o specie rari, minacciati o in pericolo di estinzione, riconosciute da accordi internazionali o incluse in elenchi compilati da organizzazioni intergovernative o dall'Unione internazionale per la conservazione della natura».

49. Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 6, della direttiva 2009/28, il periodo di validità delle decisioni di riconoscimento dei sistemi volontari adottate dalla Commissione non supera i cinque anni.

50. Il sistema ISCC è stato presentato il 18 marzo 2011 alla Commissione ai fini del suo riconoscimento come sistema volontario di applicazione globale per un'ampia gamma di biocarburanti<sup>19</sup>. La Commissione l'ha sottoposta ad una valutazione, con esito favorevole, e l'ha quindi adottato con la decisione di esecuzione 2011/438<sup>20</sup>.

51. Ai sensi dell'articolo 1 della decisione di esecuzione 2011/438, il sistema volontario ISCC dimostra che le partite di *biocarburanti* rispettano i criteri di sostenibilità di cui all'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, e può altresì essere utilizzato per dimostrare l'osservanza dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2009/28.

52. La decisione di esecuzione 2011/438 riconosce il sistema ISCC unicamente per dimostrare la sostenibilità dei biocarburanti ma non quella dei bioliquidi. Nel 2011 l'articolo 18, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 2009/28 prevedeva solo detta possibilità. Date le disparità tra biocarburanti e bioliquidi<sup>21</sup>, la menzionata decisione – il cui tenore è chiaro in tal senso – non può essere interpretata nel senso di riferirsi ad entrambe le categorie.

53. La possibilità di certificare la sostenibilità dei bioliquidi tramite sistemi volontari è divenuta possibile solo in seguito alla modifica dell'articolo 18, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 2009/28, con l'adozione della direttiva 2015/1513, entrata in vigore il 15 ottobre 2015.

54. Con l'uso come combustibile per il suo impianto termoelettrico di un bioliquido (l'olio di palma) e non di un biocarburante, LEGO ha beneficiato del regime di incentivazione dei certificati verdi durante il triennio 2012-2014<sup>22</sup>. Pertanto, non poteva avvalersi della decisione di esecuzione 2011/438, la quale, ripeto, legittimava unicamente il sistema ISCC quale sistema volontario di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti e non dei bioliquidi.

55. Dunque, sebbene l'articolo 18, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 2009/28 contemplasse unicamente la certificazione dei biocarburanti (e non dei bioliquidi) tramite i sistemi volontari, la comunicazione della Commissione sui sistemi volontari e i valori standard da utilizzare nel regime UE di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi, del 2010, incoraggiava gli Stati membri ad estendere anche ai bioliquidi l'uso di tali sistemi di certificazione dei biocarburanti<sup>23</sup>.

19 La documentazione relativa al funzionamento del sistema ISCC è disponibile alla pagina web della Commissione <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

20 Ai sensi dei considerando 8 e 9 della decisione di esecuzione 2011/438, il sistema ISCC copriva adeguatamente i criteri di sostenibilità della direttiva 2009/28/CE e utilizzava un metodo EM conforme ai requisiti dell'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva. Dalla valutazione del sistema ISCC risultava, inoltre, che esso rispondeva a norme adeguate in materia di affidabilità, trasparenza e controllo indipendente e rispettava i requisiti metodologici di cui all'allegato V della direttiva 2009/28.

21 Per la definizione di tali prodotti si rimanda all'articolo 2, lettera h), della direttiva 2009/28. Entrambi hanno origine dalla biomassa, i primi, tuttavia, sono combustibili liquidi o gassosi utilizzati solo per i trasporti, mentre i secondi sono combustibili liquidi destinati a scopi energetici diversi dal trasporto.

22 La validità della decisione di esecuzione 2011/438, ai sensi dell'articolo 2 della medesima, era di cinque anni dalla sua entrata in vigore (ossia, dal 10 agosto 2011 al 9 agosto 2016).

23 Ai sensi del punto 2.5 («Schemi volontari per i bioliquidi»): «Per i bioliquidi la Commissione non può riconoscere esplicitamente un sistema volontario come fonte di dati accurati per i criteri relativi ai terreni (...). Tuttavia, ove la Commissione decida che un sistema volontario fornisce dati accurati per i biocarburanti, incoraggia gli Stati membri ad accettarlo anche per i bioliquidi».

56. L'articolo 12 del decreto del 23 gennaio 2012<sup>24</sup> potrebbe rispondere a tale invito della Commissione. Il governo italiano in udienza ha confermato che, con il suddetto articolo, si consentiva agli operatori economici di certificare la sostenibilità dei bioliquidi tramite sistemi volontari riconosciuti dalla Commissione solo con riferimento ai biocarburanti.

57. La competenza della Corte di giustizia nell'ambito di una questione pregiudiziale si limita all'interpretazione delle norme del diritto dell'Unione e non del diritto interno ad uno Stato membro. Spetta al giudice del rinvio, pertanto, stabilire se, all'epoca dei fatti del procedimento principale, il decreto del 23 gennaio 2012 effettivamente consentisse per i bioliquidi l'uso di sistemi volontari di certificazione (come l'ISCC) che la Commissione aveva riconosciuto per i biocarburanti.

58. Sulla base delle premesse illustrate, procederò ad analizzare l'applicazione del diritto dell'Unione nelle due alternative che si presentano al giudice del rinvio.

## *2. Applicazione del sistema ISCC tramite rinvio della legislazione nazionale*

59. Dall'11 agosto 2016, data di entrata in vigore della decisione di esecuzione 2016/1361, la Commissione ha continuativamente riconosciuto il sistema volontario ISCC quale sistema di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti e lo ha altresì esteso, per la prima volta, ai bioliquidi. Dal momento che il presente procedimento verte esclusivamente, *ratione temporis*, sulla revoca degli incentivi corrispondenti al triennio 2012-2014, la decisione di esecuzione 2016/1361 non ha alcuna rilevanza per dirimere il medesimo.

60. Nondimeno, come rilevato in precedenza, l'articolo 12 del decreto del 23 gennaio 2012 avrebbe potuto legittimare l'utilizzo del sistema volontario ISCC per i bioliquidi. Se così fosse, le società fornitrici dell'olio di palma e LEGO avrebbero potuto validamente aderire al suddetto sistema volontario.

61. In tal caso, sarebbe necessario chiarire se l'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28 consente o impedisce l'utilizzo simultaneo o sussidiario del sistema nazionale di certificazione italiano ad operatori che applicano un sistema di certificazione volontario, come l'ISCC. Il governo italiano sostiene che la menzionata disposizione della direttiva consente l'applicazione di requisiti aggiuntivi di controllo della sostenibilità quali, ad esempio, quelli previsti dal sistema italiano di certificazione.

62. L'accoglimento senza riserve della tesi proposta dal governo italiano comporterebbe l'applicazione generalizzata (vale dire, per tutti i casi) del sistema nazionale, purché fosse più «rigoroso» del sistema volontario. Tale conseguenza, tuttavia, ridurrebbe l'incentivo all'utilizzo da parte degli operatori economici dei sistemi volontari, il cui fine è evitare l'imposizione di oneri non ragionevoli alle imprese, mediante la creazione di soluzioni efficienti per dimostrare il rispetto dei criteri di sostenibilità dei bioliquidi<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Ricordo la formulazione letterale di tale disposizione: «1. Ai fini del presente decreto, in deroga a quanto previsto all'articolo 8, comma 1, gli operatori economici della catena di consegna dei bioliquidi possono aderire a sistemi volontari oggetto di una decisione ai sensi dell'articolo 7-quater, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 98/70/CE, che si applica ai biocarburanti, purché rispettino le condizioni di cui al comma 2».

<sup>25</sup> Considerando 76 della direttiva 2009/28 e considerando 3 della decisione esecuzione 2011/438.

63. L'articolo 8, paragrafo 4, del decreto del 23 gennaio 2012 consente di imporre requisiti addizionali ad un operatore economico che aderisce ad un sistema volontario quando quest'ultimo «non [copra] la verifica di tutti i criteri di sostenibilità e dell'utilizzo del bilancio di massa». L'ipotesi cui fa riferimento tale disposizione dovrebbe, in via di principio, ricorrere in pochi casi, dal momento che la logica impone di ritenere che, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva 2009/28, la Commissione approvi, quale regola generale, sistemi volontari che utilizzano il metodo EM e che certificano il rispetto di tutti i criteri di sostenibilità<sup>26</sup>.

64. Secondo la stessa Commissione<sup>27</sup>, tuttavia, è possibile l'approvazione di sistemi volontari che, oltre ad utilizzare il metodo EM, ammettano la certificazione di solo *alcuni* dei criteri di sostenibilità dei bioliquidi. In siffatto contesto, nulla osterebbe all'applicazione integrativa del sistema nazionale di certificazione per dimostrare la conformità dei requisiti di sostenibilità non contemplati dal sistema volontario. In tale ottica, l'articolo 8, paragrafo 4, del decreto del 23 gennaio 2012 non potrebbe essere oggetto di censure.

65. Occorre a questo punto ricordare che i procedimenti di controllo dei requisiti di sostenibilità dei bioliquidi non sono stati oggetto di un'armonizzazione esaustiva. L'articolo 18 della direttiva 2009/28 impone di utilizzare il metodo EM e di rispettare alcune condizioni minime per la sua applicazione, senza tuttavia arrivare ad instaurare un procedimento comunitario armonizzato<sup>28</sup>.

66. Ne consegue che la scelta di uno o dell'altro fra i sistemi di certificazione previsti dall'articolo 18 (nazionali o volontari riconosciuti dalla Commissione) spetta agli operatori economici. Una volta effettuata la scelta:

- Se gli operatori aderiscono ad un sistema volontario *completo* (ossia, che comprende la prova di tutti i requisiti di sostenibilità) riconosciuto dalla Commissione, gli Stati membri non possono imporre requisiti addizionali, stante il divieto di cui all'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28. La medesima situazione si verifica nel caso in cui una norma nazionale estenda l'utilizzo di un sistema volontario riconosciuto dalla Commissione oltre il suo ambito di applicazione.
- Per contro, se gli operatori aderiscono a un sistema volontario *incompleto*, ma del pari riconosciuto dalla Commissione, è possibile l'applicazione integrativa del sistema nazionale per quanto non previsto dal sistema volontario.
- Se l'operatore aderisce ad un sistema volontario non riconosciuto dalla Commissione, lo Stato membro può richiedergli di soddisfare integralmente i requisiti del sistema nazionale di certificazione.

67. Nel procedimento principale, le società fornitrici di olio di palma e LEGO hanno aderito al sistema volontario ISCC nel periodo 2012-2014. Se l'applicazione dell'articolo 18, paragrafo 4, del decreto del 23 gennaio 2012 consentisse tale scelta per i bioliquidi, saremmo dinanzi alla prima delle situazioni appena enumerate, o, più precisamente, dinanzi ad una variante di tale ipotesi. Si tratterebbe dell'utilizzo di un sistema volontario di certificazione per i bioliquidi mediante rinvio di una norma nazionale ad una decisione della Commissione che autorizza l'uso del sistema in parola esclusivamente per i biocarburanti.

26 V. <sup>in</sup> tal senso la tabella esplicativa della Commissione in [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/voluntary\\_schemes\\_overview\\_dec17.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/voluntary_schemes_overview_dec17.pdf).

27 Comunicazione della Commissione sui sistemi volontari e i valori standard da utilizzare nel regime UE di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi, secondo cui «un sistema volontario dovrebbe riguardare, in tutto o in parte, i criteri di sostenibilità fissati nella direttiva».

28 V. le mie conclusioni presentate il 18 gennaio 2017, nella causa E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25), paragrafo 57; e la sentenza del 22 giugno 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), punto 40. Ai sensi di quest'ultima: «tenuto conto della genericità dei termini con cui vengono sanciti i criteri elencati ai punti da a) a c) dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2009/28, non si può neppure ritenere che la disposizione in parola abbia operato un'armonizzazione esaustiva del metodo di verifica inerente al sistema dell'equilibrio di massa. Da tali punti si evince, al contrario, che gli Stati membri conservano un margine di discrezionalità e di manovra quando sono chiamati a determinare, più precisamente, le condizioni concrete cui dovranno rispondere i sistemi di equilibrio di massa che gli operatori economici devono istituire».

68. Il sistema volontario ISCC è un sistema completo, che consente di certificare la conformità a tutti i criteri di sostenibilità e l'utilizzo del metodo EM. Ciò è confermato dall'articolo 1 della decisione di esecuzione 2011/438, secondo cui tale sistema dimostra che le partite di biocarburanti rispettano i criteri di sostenibilità di cui all'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, e, inoltre, potrà essere utilizzato per dimostrare l'osservanza dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2009/28. Anche la documentazione esplicativa del funzionamento del sistema ISCC<sup>29</sup> conferma che si tratta di un sistema volontario completo.

69. L'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28 stabilisce una presunzione di libera circolazione per i bioliquidi la cui sostenibilità sia certificata da un sistema volontario completo, di modo che se un operatore economico fornisce prove o dati ottenuti nel contesto del medesimo, lo Stato membro non può imporre al fornitore di presentare altre prove della conformità ai criteri di sostenibilità di cui all'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, né informazioni sulle misure di cui al paragrafo 3, secondo comma, del menzionato articolo.

70. Pertanto, l'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28 osta all'applicazione di una normativa nazionale, quale il decreto del 23 gennaio 2012, che impone la conformità ai requisiti più rigorosi previsti dal sistema nazionale di certificazione della sostenibilità agli operatori che aderiscono ad un sistema volontario completo, riconosciuto dalla Commissione per i biocarburanti ed esteso ai bioliquidi dalla normativa nazionale.

### *3. Applicazione del sistema nazionale di certificazione*

71. Se il giudice del rinvio dovesse ritenere che, ai sensi dell'articolo 12 del decreto del 23 gennaio 2012, il sistema volontario ISCC non era applicabile ai bioliquidi nel momento in cui si sono verificati i fatti, ci troveremmo di fronte alla terza delle ipotesi anteriormente descritte, vale a dire, l'utilizzazione da parte degli operatori economici di un sistema volontario non riconosciuto dalla Commissione per certificare la sostenibilità di un bioliquido, quale l'olio di palma.

72. In tal caso, lo Stato membro può richiedere la conformità integrale o parziale ai requisiti del sistema nazionale di certificazione agli operatori economici della catena di produzione e di commercializzazione del bioliquido.

73. I requisiti aggiuntivi rispetto al sistema di certificazione ISCC imposti dalle autorità italiane sono stati, nella fattispecie, due:

- da un lato, i certificati di sostenibilità dovevano accompagnare le partite di bioliquido, ossia, recare la medesima data di esecuzione del loro trasporto;
- dall'altro, tali certificati dovevano essere presentati da tutti gli operatori economici intervenuti nella transazione, inclusi i semplici intermediari, anche se non avevano avuto alcun contatto fisico con il bioliquido.

74. Con riferimento al primo, si tratta di un requisito più rigoroso rispetto a quello previsto dal sistema ISCC (che ammette la presentazione del certificato in un momento successivo). Tuttavia, non ritengo che detto requisito sia in conflitto con alcuna disposizione della direttiva 2009/28 e ritengo altresì che si tratti di un requisito adeguato per applicare il metodo EM al controllo della sostenibilità dei bioliquidi.

<sup>29</sup> V., in particolare, il documento ISCC, *Assessment of International Sustainability & Carbon Certification system (ISCC)*, 2016, disponibile in <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.



75. In effetti, il requisito in parola consente un migliore controllo della catena di produzione e di commercializzazione del bioliquido e agevola la tracciabilità delle partite a cui si applica il metodo EM per verificare il rispetto dei criteri di sostenibilità dell'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, della direttiva 2009/28.

76. Trovo ragionevole che un sistema nazionale imponga la presentazione simultanea dei certificati di sostenibilità dei bioliquidi nel momento in cui le partite passano da un operatore all'altro. La tolleranza dei ritardi nell'emissione e nella presentazione di tali certificati può essere ammessa in un sistema volontario, quale è l'ISCC, ma non ravviso motivi perché i sistemi nazionali di certificazione debbano obbligatoriamente attenersi ad essa.

77. Si tratta inoltre di un requisito che non pare causare una restrizione considerevole al commercio intracomunitario dei bioliquidi all'interno dell'Unione, né al commercio tra l'Unione e Stati terzi.

78. La compatibilità con la direttiva 2009/28 suscita maggiori difficoltà rispetto al secondo requisito addizionale, in forza del quale si impone a tutti gli operatori economici, inclusi i semplici intermediari che non hanno alcun contatto fisico con le partite di bioliquido, l'obbligo di presentare i certificati di sostenibilità.

79. Le parti hanno presentato argomenti divergenti circa la compatibilità con la direttiva 2009/28 di tale requisito. Il governo italiano e GSE ne sostengono l'ammissibilità, mentre per la Commissione, LEGO e le società fornitrici esso è incompatibile con il tenore letterale e lo spirito della menzionata direttiva.

80. A mio parere, la competenza dello Stato italiano per stabilire e applicare il suo sistema nazionale di verifica depone a favore della tesi di GSE e del governo italiano.

81. L'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2009/28 si avvale della nozione di operatore economico, senza tuttavia definirla. Spetta agli Stati membri, pertanto, precisare che agenti od operatori economici sono tenuti a provare la sostenibilità dei bioliquidi<sup>30</sup>. Essi sono altresì tenuti (articolo 18, paragrafo 3) ad adottare le misure opportune affinché gli agenti economici offrano informazioni attendibili e mettano a disposizione dello Stato membro i dati utilizzati per elaborarla. Gli agenti devono inoltre disporre di un livello adeguato di controllo<sup>31</sup> indipendente delle informazioni da essi presentate e dimostrare che il controllo è stato effettuato.

82. Credo che una disposizione formulata in tali termini metta gli Stati membri in grado di far sì che i loro sistemi nazionali di verifica della sostenibilità dei bioliquidi includano il requisito di cui si discute. Nulla impedisce, a mio avviso, di imporre ai semplici intermediari di depositare la documentazione richiesta, considerandoli come un anello di congiunzione nel processo di distribuzione del bioliquido.

<sup>30</sup> Nel caso dei sistemi volontari esiste anche un margine di discrezionalità nella determinazione degli agenti economici obbligati, che la Commissione deve considerare quando effettua la valutazione.

<sup>31</sup>

«Il controllo consiste nella verifica che i sistemi utilizzati dagli operatori economici siano precisi, affidabili e a prova di frode».

83. In siffatto processo, occorre garantire la conoscenza e il rispetto delle proprietà durante la catena di custodia, tramite il metodo EM<sup>32</sup>. Non credo che nel caso di catene di produzione e distribuzione così complesse come quella dell'olio di palma, ottenuto in Indonesia e trasportato dalla Francia all'Italia per essere consegnato a LEGO, l'obbligo di presentare la documentazione possa ritenersi eccessivo.

84. Ritengo che tale misura sia adeguata anche per ridurre il rischio di frode e assicurare che solo i bioliquidi che rispettano i criteri di sostenibilità e il metodo EM ricevano gli incentivi al consumo e siano da considerare nel calcolo della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

85. Pertanto, l'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28 non osterebbe a che i semplici intermediari siano soggetti ai requisiti posti dal sistema nazionale di verifica della sostenibilità dei bioliquidi, salvo qualora essi aderiscano ad un sistema volontario di certificazione riconosciuto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, della medesima direttiva o che risulti applicabile tramite rinvio della legislazione nazionale.

#### *4. Compatibilità con l'articolo 34 TFUE del requisito per cui i semplici intermediari sono assoggettati ad un sistema nazionale di verifica della sostenibilità dei bioliquidi*

86. La circostanza che, sul piano formale, il giudice nazionale abbia formulato la sua questione pregiudiziale facendo riferimento a talune disposizioni del diritto dell'Unione non osta a che la Corte fornisca a detto giudice tutti gli elementi di interpretazione che possono essere utili per la soluzione della controversia di cui è investito, indipendentemente dal fatto li abbia menzionati nella formulazione delle sue questioni. La Corte è tenuta a trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale, in particolare, dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi di diritto dell'Unione che richiedono un'interpretazione tenuto conto dell'oggetto della controversia<sup>33</sup>.

87. Ritenuta compatibile con la direttiva 2009/28 la circostanza che i semplici intermediari siano soggetti ad un sistema nazionale di verifica della sostenibilità dei bioliquidi, occorre ora analizzare se tale requisito violi il divieto di cui all'articolo 34 TFUE, sebbene il giudice del rinvio non abbia evocato detto aspetto.

88. La Corte di giustizia ha dichiarato che qualsiasi legislazione che trasponga nel diritto interno una direttiva di armonizzazione non esaustiva deve essere conforme al diritto originario<sup>34</sup>. Per contro, in caso di armonizzazione esaustiva, la conformità delle misure nazionali deve essere valutata alla luce delle disposizioni di tale misura di armonizzazione e non di quelle del diritto originario<sup>35</sup>.

89. È necessario esaminare in conformità alla succitata giurisprudenza l'obbligo di cui si discute, posto che l'articolo 18 della direttiva 2009/28 prevede un'armonizzazione non esaustiva delle legislazioni nazionali in materia di sistemi di verifica della conformità dei criteri di sostenibilità dei bioliquidi<sup>36</sup>.

32 Al punto 2.2.3. della comunicazione della Commissione sui sistemi volontari e i valori standard da utilizzare nel regime UE di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi si afferma che «in genere la catena di produzione dei biocarburanti/bioliquidi presenta molti elementi, dal giacimento alla distribuzione del carburante. Le materie prime (feedstock) sono spesso trasformate in un prodotto intermedio e successivamente nel prodotto finale. La conformità alla direttiva deve essere dimostrata rispetto al prodotto finale; a tal fine occorre presentare asserzioni sulla materia prima e/o sui prodotti intermedi utilizzati». Si afferma altresì che «il metodo che permette di creare un nesso tra le informazioni o le asserzioni relative alle materie prime o ai prodotti intermedi e le asserzioni riguardanti i prodotti finali è noto sotto il nome di “catena di rintracciabilità” (chain of custody o CoC), cioè un sistema che in genere comprende tutte le fasi dalla produzione delle materie prime fino alla fornitura del carburante destinato al consumo. Il metodo istituito nella direttiva per la catena di rintracciabilità è il metodo dell'equilibrio di massa».

33 Sentenze del 22 giugno 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), punto 72; e del 27 ottobre 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660), punto 81 e giurisprudenza citata.

34 Sentenze del 12 ottobre 2000, Ruwet (C-3/99, EU:C:2000:560), punto 47; e del 18 settembre 2003, Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479), punti 25 e 26. Anche in caso di armonizzazione esaustiva effettuata tramite norme che prevedano misure nazionali più rigide, la Corte di giustizia ritiene che le suddette debbano essere compatibili con il divieto di cui agli articoli 34 e 36 TFUE (sentenza del 16 dicembre 2008, Gysbrechts e Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, punti da 33 a 35).

35 Sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037), punto 57 e giurisprudenza citata.

36 Sentenza del 22 giugno 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), punti 76 e 77.

90. Occorre pertanto chiarire se, imponendo l'obbligo di presentare i certificati ai semplici intermediari della catena di consegna di un bioliquido, che non hanno alcun contatto fisico con il prodotto, la disposizione nazionale faccia sorgere un ostacolo al commercio intracomunitario di tale tipo di merce incompatibile con il divieto di cui all'articolo 34 TFUE<sup>37</sup>.

91. Conformemente a una giurisprudenza ben consolidata della Corte, l'articolo 34 TFUE, vietando fra gli Stati membri le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, incide su qualsiasi misura nazionale idonea ad ostacolare direttamente o indirettamente, attualmente o potenzialmente, il commercio intracomunitario<sup>38</sup>. In tal caso vi è un impatto sul commercio comunitario, dal momento che si tratta di una merce (olio di palma) prodotta in Indonesia, importata in libera pratica nell'UE e immagazzinata in Francia, da cui è stata trasportata in Italia per essere venduta a LEGO.

92. L'obbligo di presentare le certificazioni probatorie della sua sostenibilità, imposto in Italia ai semplici intermediari che non hanno alcun contatto fisico con il bioliquido, rende più difficile la sua importazione, tanto da altri Stati membri quanto da paesi terzi. Senza l'obbligo in parola, la sua commercializzazione sarebbe più facile e si favorirebbero gli interscambi intracomunitari e con Stati terzi.

93. Sotto tale stesso profilo, pertanto<sup>39</sup>, la norma nazionale pone in essere un ostacolo al commercio dei bioliquidi, qualificabile come misura di effetto equivalente ad una restrizione contraria all'articolo 34 TFUE. Non sussisterebbe alcun ostacolo al commercio se la normativa italiana limitasse l'obbligo di cui trattasi agli operatori della catena di consegna che hanno contatto fisico con i bioliquidi.

94. Ci si chiede se tale restrizione possa essere giustificata da una delle ragioni di interesse generale elencate nell'articolo 36 TFUE, oppure da esigenze imperative. In entrambi i casi, la misura nazionale deve, conformemente al principio di proporzionalità, essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedere quanto necessario perché esso sia raggiunto<sup>40</sup>.

95. L'obbligo potrebbe trovare giustificazione nella tutela dell'ambiente e, più specificamente, nell'intento di promuovere l'impiego di bioliquidi come energia rinnovabile<sup>41</sup>, il che contribuisce a ridurre le emissioni di gas a effetto serra che rientrano tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione e gli Stati membri si sono impegnati a contrastare<sup>42</sup>.

96. Favorendo la tutela dell'ambiente, la promozione delle energie rinnovabili in generale e del biogas in particolare, la misura in questione contribuisce altresì, indirettamente, alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali, ragioni di interesse generale di cui all'articolo 36 TFUE<sup>43</sup>.

37 V. le mie conclusioni del 18 gennaio 2017, nella causa E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25), paragrafo 72; e la sentenza del 22 giugno 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), punto 78.

38 V., in particolare, le sentenze dell'11 luglio 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82), punto 5; del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037), punto 66; dell'11 settembre 2014, Essent Belgium (C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192), punto 77; e del 29 settembre 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732), punto 96.

39 Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, quarto comma, della direttiva 2009/28 «Gli obblighi di cui al presente paragrafo si applicano sia ai biocarburanti o bioliquidi prodotti nella Comunità sia a quelli importati».

40 V., in particolare, le sentenze del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037), punto 76; e dell'11 dicembre 2008, Commissione/Austria (C-524/07, EU:C:2008:717), punto 54.

41 V. le sentenze del 13 marzo 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), punto 73; dell'11 settembre 2014, Essent Belgium (C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192), punto 91; e del 29 settembre 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732), punto 84.

42 V. le sentenze del 26 settembre 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598), paragrafo 56; dell'11 settembre 2014, Essent Belgium (da C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192), punto 92; e del 22 giugno 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), punti 85 e 88.

43 Sentenze del 13 marzo 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), punto 75; del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037), punto 80; e del 22 giugno 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), punto 89.

97. Inoltre, la circostanza che tutti gli operatori economici, senza eccezione, che intervengono nella produzione e nella distribuzione dei bioliquidi sostenibili debbano rispettare la catena di custodia, garantita dall'utilizzo del metodo EM, contribuisce alla prevenzione di frodi. Nella stessa misura viene evitato che tali bioliquidi siano commercializzati con i vantaggi legali inerenti, cosicché non ne traggano beneficio coloro che non rispettano i criteri di sostenibilità. La tutela dell'ambiente e l'uso dell'energia da fonti rinnovabili giustificano, di conseguenza, una normativa nazionale simile.

98. Occorre ora verificare se la normativa italiana supera il test di proporzionalità, ossia se essa risulta adeguata a garantire il raggiungimento dello scopo perseguito e non vada oltre a quanto è necessario per il suo raggiungimento.

99. Per quanto riguarda l'adeguatezza della misura all'obiettivo che la ispira non credo che sussistano particolari dubbi. Come rilevato in precedenza, con la suddetta misura si intende favorire la massima protezione della catena di custodia di tali bioliquidi, dalla produzione fino al loro impiego energetico, innanzitutto quando il loro processo di commercializzazione è complesso (come già illustrato, l'olio di palma indonesiano, immagazzinato in Francia, è distribuito in Italia). Ai fini di prevenire frodi, ripeto, e per garantire la conformità ai requisiti di sostenibilità dei bioliquidi, mi pare una misura adeguata alla portata di uno Stato membro, che può includerla nel suo sistema nazionale di verifica di tale sostenibilità.

100. Il test di proporzionalità richiede di analizzare, inoltre, se la misura, anche laddove sia adeguata, non vada oltre a quanto indispensabile per raggiungere il suo obiettivo. La Commissione, a tale proposito, ritiene che non sia necessario imporre ai semplici intermediari di rispettare i requisiti del sistema nazionale di verifica della sostenibilità dei bioliquidi, dal momento che si tratta di semplici trader che non sono in possesso del prodotto e non hanno alcun contatto fisico con lo stesso. Dato che il metodo EM garantisce la tracciabilità fisica del prodotto, solo gli operatori economici che lo producono, lo vendono, lo immagazzinano e lo comprano, disponendo fisicamente del medesimo, dovrebbero essere obbligati dal sistema nazionale di verifica, poiché essi sono gli unici in grado di alterarlo.

101. Non reputo tale argomento, condiviso da LEGO e dalle società fornitrici, convincente. Come ben rilevato dal governo italiano e GSE, un intermediario partecipa anche nella catena di commercializzazione del bioliquido e può realizzare una frode quanto alla sua sostenibilità, persino senza avere alcun contatto fisico con il medesimo.

102. In udienza si è dato atto della circostanza che Movendi disponeva della titolarità giuridica del bioliquido e godeva della sua piena disponibilità, in quanto proprietaria. Nulla le impediva, in principio, di venderlo, mischiarlo con prodotti non sostenibili o alterarne la composizione, dato che, ripeto, godeva di tutte le facoltà inerenti alla piena proprietà del bene. L'eventualità di tali rischi mi pare sufficiente per ritenere proporzionata l'estensione a detta persona giuridica (o ad altri intermediari nella catena di commercializzazione) degli obblighi del sistema, benché ciò possa comportare oneri amministrativi ulteriori.

103. Di conseguenza, ritengo che una normativa nazionale che impone ai semplici intermediari, che non hanno alcun contatto fisico con il prodotto, la conformità ai requisiti imposti da un sistema nazionale di verifica della sostenibilità dei bioliquidi sia compatibile con il divieto di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione di cui all'articolo 34 TFUE.

#### IV. Conclusioni

104. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di giustizia di rispondere al Consiglio di Stato (Italia) come segue:

- «1) L'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE,
- osta all'applicazione di una normativa nazionale che impone di soddisfare i requisiti più rigorosi previsti nel sistema nazionale di certificazione della sostenibilità agli operatori che aderiscono a un regime volontario completo, riconosciuto dalla Commissione per i biocarburanti ed esteso ai bioliquidi dalla legislazione nazionale.
  - Non osta ad un sistema nazionale di verifica della sostenibilità dei bioliquidi che richiede la documentazione probatoria anche agli agenti economici che intervengono nella catena di consegna del prodotto come semplici intermediari, senza la disponibilità fisica del bioliquido, quando essi non aderiscano a un sistema volontario di certificazione riconosciuto dalla Commissione o che risulti applicabile tramite rinvio della legislazione nazionale.
- 2) L'articolo 34 TFUE non osta ad una normativa nazionale che impone ai semplici intermediari, che non hanno alcun contatto fisico con il prodotto, la conformità ai requisiti previsti da un sistema nazionale di verifica della sostenibilità dei bioliquidi, quando esso sia applicabile.
- 3) La decisione di esecuzione 2011/438/UE della Commissione, del 19 luglio 2011, relativa al riconoscimento del sistema "International Sustainability and Carbon Certification" per la verifica del rispetto dei criteri di sostenibilità di cui alle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2009/28 e 2009/30/CE, era applicabile solo al commercio di biocarburanti, ma non a quello di bioliquidi, tranne nel caso in cui la normativa di uno Stato membro consentisse di estendere ai bioliquidi il sistema volontario approvato da tale decisione, circostanza che spetta al giudice nazionale accertare».