

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

---

Doc. XIX  
n. 17

## SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (SECONDA SEZIONE) DEL 4 OTTOBRE 2018, CAUSA C-242/17, LEGATORIA EDITORIALE GIOVANNI OLIVOTTO (L.E.G.O.) SPA CONTRO GESTORE DEI SERVIZI ENERGETICI (GSE) SPA E ALTRI, DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA DAL CONSIGLIO DI STATO.

*(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)*

---

Comunicata alla Presidenza il 14 novembre 2018

---

## SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

4 ottobre 2018 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili – Bioliquidi utilizzati per un impianto termoelettrico – Direttiva 2009/28/CE – Articolo 17 – Criteri di sostenibilità per i bioliquidi – Articolo 18 – Sistemi nazionali di certificazione della sostenibilità – Decisione di esecuzione 2011/438/UE – Sistemi volontari di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi approvati dalla Commissione europea – Normativa nazionale che prevede l'obbligo per gli operatori intermedi di presentare i certificati di sostenibilità – Articolo 34 TFUE – Libera circolazione delle merci»

Nella causa C-242/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza del 26 gennaio 2017, pervenuta in cancelleria l'8 maggio 2017, nel procedimento

**Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) 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,**

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, A. Rosas, C. Toader (relatore), A. Prechal ed E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 28 febbraio 2018,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA, da A. Fantini e G. Scaccia, avvocati;
- per la società Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, da S. Fidanzia e A. Gigliola, avvocati;
- per la ED & F Man Liquid Products Italia Srl, da C.E. Rossi e F.P. Francica, avvocati;

- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Palatiello, avvocato dello Stato;
  - per la Commissione europea, da G. Gattinara e K. Talabér-Ritz, in qualità di agenti,
- sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 maggio 2018, ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 18 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 (GU 2009, L 140, pag. 16), letto in combinato disposto con la decisione di esecuzione 2011/438/UE 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 e 2009/30/CE (GU 2011, L 190, pag. 79).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone la Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA alla società Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio (Italia), al Ministero dello Sviluppo Economico (Italia) e al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (Italia), in merito alla mancata presentazione di certificati di sostenibilità relativi a bioliquidi utilizzati per il funzionamento dell'impianto termoelettrico della L.E.G.O., mancanza questa che ha determinato la decadenza dal regime di incentivazione dei certificati verdi di cui beneficiava tale impianto.

#### **Contesto normativo**

##### ***Diritto dell'Unione***

La direttiva 2009/28

- 3 I considerando 65, 67, 76 e 79 della direttiva 2009/28 sono così formulati:

«(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 criteri di sostenibilità.

(...)

(67) L'introduzione di criteri di sostenibilità per i biocarburanti non raggiungerebbe i suoi obiettivi se i prodotti che non soddisfano i criteri e che sarebbero stati altrimenti utilizzati come biocarburanti sono utilizzati come bioliquidi per la produzione di calore o di elettricità. Per questo motivo, i criteri di sostenibilità dovrebbero applicarsi in generale a tutti i bioliquidi.

(...)

(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 nell'Unione], 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.

(...)

(79) È nell'interesse della Comunità incoraggiare la conclusione di accordi multilaterali e bilaterali, nonché l'introduzione di sistemi volontari a livello internazionale o nazionale che fissino norme per la produzione sostenibile di biocarburanti e di bioliquidi e che certifichino che la produzione dei biocarburanti e di bioliquidi soddisfa le predette norme. Per questo motivo, dovrebbero essere previste disposizioni per il riconoscimento di detti accordi o sistemi quali accordi o sistemi che forniscono prove e dati affidabili, a condizione che rispondano a norme adeguate in materia di affidabilità, trasparenza e controllo indipendente».

4 L'articolo 2, secondo comma, della direttiva 2009/28 definisce le nozioni di «biomassa», di «bioliquido» e di «biocarburante» come segue:

«(...)

e) “biomassa”: la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani;

(...)

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».

5 L'articolo 17 di detta direttiva, intitolato «Criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi», dispone, al paragrafo 1, quanto segue:

«Indipendentemente dal fatto che le materie prime siano state coltivate all'interno o all'esterno del territorio dell[Unione], 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.

(...))».

6 L'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, della citata direttiva definisce i criteri di sostenibilità riguardanti la produzione di biocarburanti e di bioliquidi.

7 Il successivo articolo 17, paragrafo 8, così dispone:

«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».

8 L'articolo 18 della direttiva 2009/28, intitolato «Verifica del rispetto dei criteri di sostenibilità per i biocarburanti e per i bioliquidi», stabilisce:

«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.

(...).

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 nell'[Unione] sia a quelli importati.

4. (...)

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. 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 degli elementi di cui all'articolo 17, paragrafo 7, secondo comma. (...)

(...)

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. I sistemi per la misurazione della riduzione di gas a effetto serra rispettano anche i requisiti metodologici di cui all'allegato V. (...)

(...)

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.

(...))».

La decisione di esecuzione 2011/438

9 A norma del suo articolo 2, la decisione di esecuzione 2011/438 era valida per cinque anni a partire dalla sua entrata in vigore, ossia fino al 9 agosto 2016. Tuttavia, tenuto conto della data dei fatti pertinenti nel procedimento principale, occorre tener conto di tale decisione di esecuzione.

10 I considerando 4 e da 6 a 8 della suddetta decisione di esecuzione erano del seguente tenore:

«(4) La Commissione può decidere che un sistema volontario nazionale o internazionale dimostra 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 un sistema volontario nazionale o internazionale per la misurazione delle riduzioni di gas a effetto serra contiene dati accurati ai fini dell'articolo 17, paragrafo 2, di detta direttiva.

(...)

(6) Quando un operatore economico presenta la prova o dati ottenuti conformemente a un sistema riconosciuto dalla Commissione, nella misura prevista da tale decisione di riconoscimento, gli Stati membri non impongono al fornitore l'obbligo di fornire altre prove di conformità ai criteri di sostenibilità.

(7) Il sistema di certificazione "International Sustainability and Carbon Certification" (di seguito "sistema ISCC") è stato presentato il 18 marzo 2011 alla Commissione ai fini del riconoscimento. Il suo campo di applicazione è globale e comprende un'ampia gamma di biocarburanti. Il sistema riconosciuto sarà reso noto sulla piattaforma per la trasparenza istituita dalla direttiva [2009/28]. La Commissione terrà conto delle esigenze di riservatezza commerciale e potrà decidere di pubblicare soltanto una parte del sistema.

(8) Dalla valutazione del sistema ISCC risulta che esso copre adeguatamente i criteri di sostenibilità della direttiva [2009/28] e utilizza un metodo dell'equilibrio di massa conforme ai requisiti dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva [2009/28]».

11 Ai sensi dell'articolo 1 della medesima decisione di esecuzione:

«Il sistema volontario [ISCC], 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] (...). Il sistema contiene inoltre dati accurati ai fini dell'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva [2009/28] e [dell']articolo 7 ter, paragrafo 2, della direttiva 98/70/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 1998, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel e recante modificazione della direttiva 93/12/CEE del Consiglio (GU 1998, L 350, pag. 58)].

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

### ***Diritto italiano***

12 L'articolo 2, comma 2, lettere i) e p), e comma 3, del decreto interministeriale del 23 gennaio 2012 che istituisce il «Sistema nazionale di certificazione per biocarburanti e bioliquidi» (GURI n. 31, del 7

febbraio 2012; in prosieguo: il «decreto interministeriale del 23 gennaio 2012»), reca le seguenti definizioni:

«2. (...)»

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

(...)

- 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 nell[Unione] o in un paese terzo che offre o mette a disposizione di terzi contro pagamento o gratuitamente biocarburanti e bioliquidi destinati al mercato [interno] e ogni persona fisica o giuridica stabilita nella Unione europea che produce biocarburanti e bioliquidi e li utilizza successivamente per proprio conto sul territorio nazionale 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 [interno]».

13 L'articolo 8 del citato decreto interministeriale prende in considerazione la posizione degli operatori che non aderiscono al sistema nazionale di certificazione, stabilendo quanto segue:

«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] (...), 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.

(...))».

14 L'articolo 12 del decreto interministeriale del 23 gennaio 2012 recita:

«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], 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 (...)).».

### **Procedimento principale e questione pregiudiziale**

- 15 La L.E.G.O. è una società di diritto italiano che possiede una stamperia. Nell'ambito di quest'ultima, essa ha fatto realizzare un impianto termoelettrico, di una potenza media nominale annuale di 0,840 megawatt, alimentata con olio vegetale grezzo di palma, un bioliquido.
- 16 Il 20 maggio 2011 tale impianto è stato riconosciuto come alimentato con fonti rinnovabili dalla GSE, una società pubblica di diritto italiano incaricata del pagamento degli incentivi per la produzione di energia a partire da tali fonti. In tal modo, la L.E.G.O. ha potuto accedere al regime di incentivazione dei certificati verdi (CV), per il periodo 2012-2014, nella misura di 14 698 CV, pari a un controvalore di EUR 1 610 421,58.
- 17 Con decisione del 29 settembre 2014, la GSE ha considerato, sulla base dei documenti forniti dalla L.E.G.O., che quest'ultima non soddisfaceva i criteri di ammissibilità al regime di incentivazione e ha preteso la restituzione integrale degli importi concessi per il periodo 2012-2014.
- 18 La ragione addotta dalla GSE a sostegno della propria decisione era in particolare la mancata presentazione di certificati di sostenibilità da parte della società che aveva realizzato l'impianto termoelettrico, ossia la Movendi Srl. Quest'ultima opera anche quale intermediario per l'acquisto, presso la ED&F Man Liquid Products Italia Srl e la Unigrà Srl, del bioliquido utilizzato per il funzionamento di tale impianto. Sebbene questo prodotto venga direttamente venduto e fornito alla L.E.G.O., la Movendi dovrebbe, ad avviso della GSE, essere considerata come un «operatore economico», ai sensi del decreto interministeriale del 23 gennaio 2012, tenuto a presentare i certificati di sostenibilità, quand'anche questi siano già stati forniti dalla ED&F Man Liquid Products Italia e dalla Unigrà. Inoltre, i certificati di sostenibilità emessi da questi due fornitori avrebbero recato una data successiva alla data effettiva del trasporto, quando invece, ad avviso della GSE, essi avrebbero dovuto essere emessi in accompagnamento a ciascuna partita di bioliquidi.
- 19 La L.E.G.O. ha proposto un ricorso contro tale decisione dinanzi al Tribunale Regionale Amministrativo per il Lazio (Italia), il quale, nella sua sentenza del 29 gennaio 2016, ha statuito che la GSE aveva correttamente designato la Movendi quale operatore economico ai sensi della normativa italiana, obbligando di conseguenza tale società a fornire a sua volta il certificato di sostenibilità relativo al bioliquido in questione.
- 20 Secondo il giudice suddetto, se invero la direttiva 2009/28 non precisa i soggetti che possono essere considerati come operatori economici, essa permette però agli Stati membri di stabilire quali siano le informazioni necessarie e i soggetti tenuti al rispetto dei criteri di sostenibilità. Pertanto, dovrebbe essere considerato come «operatore economico» qualsiasi soggetto che interviene nella filiera di consegna del prodotto, ivi compresi gli intermediari come la Movendi, che non conseguono la disponibilità fisica del bioliquido di cui trattasi.
- 21 Il 13 maggio 2016 la L.E.G.O. ha proposto un ricorso in appello contro detta sentenza dinanzi al giudice del rinvio, il Consiglio di Stato (Italia).
- 22 Tale giudice reputa indispensabile precisare la portata del diritto dell'Unione al fine di stabilire se esso osti alla normativa nazionale, e in particolare agli articoli 8 e 12 del decreto interministeriale del 23 gennaio 2012, i quali impongono agli operatori che hanno aderito ad un sistema volontario di certificazione di integrare, se del caso, attraverso il sistema nazionale di certificazione, il controllo effettuato in virtù di detto sistema e di riportare nella dichiarazione o nella certificazione in accompagnamento alle partite di prodotto lungo tutta la catena di consegna le informazioni previste dall'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, della direttiva 2009/28.
- 23 A questo proposito, il giudice del rinvio rileva che la L.E.G.O., nell'ambito della sua impugnazione, sostiene che, poiché i fornitori ED&F Man Liquid Products Italia e Unigrà hanno aderito al sistema volontario di controllo ISCC, riconosciuto dalla decisione di esecuzione 2011/438, il sistema nazionale

non potrebbe prevedere obblighi supplementari rispetto al suddetto sistema volontario, quale l'obbligo per gli intermediari di presentare certificati di sostenibilità.

24 Così, il giudice del rinvio chiarisce che la propria domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda, da un lato, la possibilità di sottoporre gli operatori economici, che generalmente aderiscono a sistemi volontari costituenti l'oggetto di decisioni della Commissione, a ulteriori controlli imposti dal sistema nazionale di certificazione e, dall'altro lato, la possibilità di assoggettare gli operatori economici, che fanno parte della catena di consegna, all'obbligo di integrare le dichiarazioni o certificazioni di accompagnamento con le informazioni prescritte. A questo proposito, il giudice del rinvio segnala che, essendo l'obiettivo della normativa nazionale quello di assicurare la tracciabilità del prodotto e il suo carattere sostenibile lungo tutta la catena di consegna, gli intermediari, come la Movendi, non potrebbero essere esclusi dall'obbligo summenzionato.

25 Alla luce di tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto dell'Unione e nello specifico l'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28, in combinato disposto con la decisione [di esecuzione 2011/438], ostino ad una normativa nazionale, rappresentata dal [decreto interministeriale del 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 mera intermediazione senza alcuna disponibilità fisica del prodotto, debbano ritenersi assoggettati alla disciplina europea citata [nella] precedente [questione]».

## **Sulle questioni pregiudiziali**

### ***Sulla prima questione***

26 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28, letto in combinato disposto con la decisione di esecuzione 2011/438, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale imponga agli operatori economici oneri specifici, diversi e più ampi rispetto a quelli previsti da un sistema volontario di certificazione della sostenibilità, quale il sistema «ISCC», riconosciuto dalla citata decisione di esecuzione, adottata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva summenzionata.

27 A titolo preliminare, occorre rilevare che l'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, della direttiva 2009/28 enuncia i criteri di sostenibilità che devono essere rispettati affinché i biocarburanti e i bioliquidi possano essere presi in considerazione come fonti di energia rinnovabile.

28 Come risulta dall'articolo 17 della direttiva 2009/28, letto alla luce dei considerando 65 e 67 di quest'ultima, il legislatore dell'Unione, fondandosi segnatamente sull'articolo 114 TFUE, ha inteso operare un'armonizzazione dei criteri di sostenibilità che i biocarburanti e i bioliquidi devono imperativamente soddisfare affinché l'energia prodotta a partire da essi possa essere presa in considerazione, in ciascuno Stato membro, per le tre finalità rispettivamente contemplate alle lettere a), b) e c) del paragrafo 1 del citato articolo 17. Le suddette finalità sono la verifica della misura in cui gli Stati membri realizzano i loro obiettivi nazionali di cui all'articolo 3 della direttiva 2009/28, da un lato, ed adempiono ai loro obblighi in materia di energia rinnovabile, dall'altro, nonché l'eventuale ammissione al beneficio di un sostegno finanziario nazionale per il consumo di biocarburanti e di bioliquidi (v., in tal senso, sentenza del 22 giugno 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punto 28).

- 29 L'armonizzazione dei citati criteri di sostenibilità presenta carattere esaustivo, dato che, infatti, l'articolo 17, paragrafo 8, della direttiva 2009/28 precisa che gli Stati membri non possono, per le tre finalità di cui sopra, rifiutare di prendere in considerazione, sulla base di altri motivi di sostenibilità, i biocarburanti e i bioliquidi che soddisfano i criteri di sostenibilità enunciati in questo articolo (v., in tal senso, sentenza del 22 giugno 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punto 32).
- 30 Quanto alla verifica del rispetto dei criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi, come risulta dall'articolo 18, paragrafo 1, prima frase, della direttiva 2009/28, quando i biocarburanti e i bioliquidi devono essere presi in considerazione per le tre finalità indicate all'articolo 17, paragrafo 1, di tale direttiva, gli Stati membri impongono agli operatori economici l'obbligo di dimostrare che sono stati rispettati i criteri di sostenibilità di cui ai paragrafi da 2 a 5 del medesimo articolo 17.
- 31 A questo scopo, gli Stati membri sono tenuti, in particolare, come risulta dall'articolo 18, paragrafo 1, seconda frase, della direttiva 2009/28, ad esigere dai suddetti operatori che essi utilizzino un sistema di equilibrio di massa il quale, come precisato alle lettere da a) a c) di tale disposizione, in primo luogo, consenta di mescolare partite di materie prime o di biocarburanti con caratteristiche di sostenibilità diverse, in secondo luogo, imponga che le informazioni sulle caratteristiche di sostenibilità e sul volume delle partite di cui sopra restino associate alla miscela e, in terzo luogo, 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.
- 32 In tale contesto, il sistema di equilibrio di massa può in particolare essere attuato, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 42 delle sue conclusioni, mediante un sistema nazionale previsto dall'autorità competente di ciascuno Stato membro, conformemente all'articolo 18, paragrafo 3, della direttiva 2009/28, ovvero mediante sistemi nazionali o internazionali volontari riconosciuti dalla Commissione, come il sistema ISCC, in conformità dei requisiti dettati dall'articolo 18, paragrafi 4 e 5, di detta direttiva.
- 33 A questo proposito, risulta dall'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28 che, quando un operatore economico presenta la prova o dati ottenuti conformemente ad un accordo o ad un sistema che ha costituito l'oggetto di una decisione adottata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, di tale direttiva, e nella misura prevista da questa decisione, gli Stati membri non possono imporre al fornitore l'obbligo di fornire altre prove di conformità ai criteri di sostenibilità fissati all'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, della medesima direttiva 2009/28.
- 34 Per contro, qualora la Commissione non abbia adottato una decisione riguardante un determinato sistema di certificazione, ovvero qualora tale decisione precisi che detto sistema non comprende tutti i criteri di sostenibilità definiti all'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, della direttiva 2009/28, gli Stati membri restano liberi di imporre agli operatori economici, in questa misura, il rispetto della normativa nazionale intesa a garantire la verifica del rispetto dei criteri suddetti.
- 35 Pertanto, al fine di rispondere alla prima questione, occorre definire l'ambito di applicazione della decisione di esecuzione 2011/438, adottata dalla Commissione sulla base dell'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva 2009/28, in riferimento al sistema di certificazione in discussione nel procedimento principale.
- 36 A questo proposito, occorre constatare che il riconoscimento, da parte di questa decisione di esecuzione, per un periodo di cinque anni, del sistema ISCC è valido soltanto per dimostrare la sostenibilità dei biocarburanti, e non quella dei bioliquidi, come risulta dall'articolo 1, primo comma, della decisione stessa. Ne consegue che, nella misura in cui il sistema ISCC costituente l'oggetto della decisione di esecuzione 2011/438 utilizza il metodo dell'equilibrio di massa per provare la sostenibilità dei biocarburanti, detta decisione non appare idonea a limitare la competenza di cui dispongono gli Stati membri, ai sensi dell'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2009/28, per stabilire le modalità di verifica della conformità ai criteri di sostenibilità fissati all'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, della direttiva 2009/28, per quanto concerne i bioliquidi.
- 37 Infatti, l'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva 2009/28, che permette alla Commissione di decidere che un sistema volontario, nazionale o internazionale, dimostra il rispetto dei criteri di sostenibilità di

cui all'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, di detta direttiva, era applicabile soltanto ai biocarburanti fino all'adozione della direttiva (UE) 2015/1513 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che modifica la direttiva 98/70 e la direttiva 2009/28 (GU 2015, L 239, pag. 1), che è entrata in vigore il 15 ottobre 2015 e che ha introdotto la possibilità di certificare la sostenibilità dei bioliquidi mediante sistemi volontari.

- 38 A questo proposito, occorre precisare che, come risulta dall'articolo 2, secondo comma, lettere h) ed i), della direttiva 2009/28, i bioliquidi e i biocarburanti sono nozioni distinte, in quanto questi ultimi comprendono soltanto liquidi combustibili utilizzati per i trasporti, mentre i primi sono costituiti dai liquidi utilizzati per scopi energetici diversi dal trasporto.
- 39 Nel caso di specie, la L.E.G.O. ha beneficiato del sistema di incentivazione dei CV per il periodo 2012-2014, per un impianto termoelettrico alimentato mediante fonti di energia rinnovabili, utilizzando un bioliquido, ossia l'olio di palma. Con una decisione in data 29 settembre 2014, l'autorità competente ha chiesto il rimborso delle somme concesse a tale titolo, a motivo segnatamente del mancato rispetto degli obblighi imposti dal sistema nazionale di certificazione al fine di dimostrare la sostenibilità dei bioliquidi.
- 40 Date tali circostanze, e poiché la decisione di esecuzione 2011/438 ha effettuato il riconoscimento del sistema ISCC soltanto per i biocarburanti, le condizioni supplementari imposte dalla normativa italiana per quanto riguarda la verifica della sostenibilità dei bioliquidi non ricadono sotto il divieto enunciato all'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28.
- 41 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28, letto in combinato disposto con la decisione di esecuzione 2011/438, deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale imponga agli operatori economici, per la certificazione della sostenibilità dei bioliquidi, oneri specifici, diversi e più ampi rispetto a quelli previsti da un sistema volontario di certificazione della sostenibilità, quale il sistema ISCC, riconosciuto dalla citata decisione di esecuzione, adottata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva summenzionata, nella misura in cui tale sistema è stato approvato soltanto per i biocarburanti e gli oneri suddetti riguardano soltanto i bioliquidi.

### *Sulla seconda questione*

- 42 La seconda questione, che viene sollevata in caso di risposta negativa alla prima, mira, in sostanza, a stabilire se il diritto dell'Unione, e in particolare l'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2009/28, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, imponga un sistema nazionale di verifica della sostenibilità dei bioliquidi, il quale stabilisce che tutti gli operatori economici che intervengono nella catena di consegna del prodotto considerato, anche quando si tratti di intermediari che non conseguono alcuna disponibilità fisica delle partite di bioliquidi, sono tenuti a rispettare taluni obblighi di certificazione, di comunicazione e di informazione scaturenti da detto sistema.
- 43 Come risulta dalla consolidata giurisprudenza della Corte, la circostanza che un giudice nazionale abbia, sul piano formale, formulato la propria domanda di decisione 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 che esso vi abbia fatto o meno riferimento nella enunciazione delle sue questioni. A tal proposito, spetta alla Corte estrarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale, e segnatamente dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi di diritto dell'Unione che richiedono un'interpretazione in considerazione dell'oggetto della controversia (sentenza del 22 giugno 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punto 72 e la giurisprudenza ivi citata).
- 44 Nel caso di specie, sebbene il giudice del rinvio non abbia formalmente interrogato la Corte in merito all'interpretazione delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, è opportuno, come raccomandato dall'avvocato generale al paragrafo 87 delle sue conclusioni, verificare

altresi se l'articolo 34 TFUE osti ad una normativa nazionale come quella in discussione nel procedimento principale.

Sull'interpretazione della direttiva 2009/28

- 45 In primo luogo, occorre osservare che la direttiva 2009/28 utilizza la nozione di «operatore economico», senza però fornirne una definizione. Tenuto conto della genericità dei termini in cui sono enunciati i criteri elencati alle lettere da a) a c) dell'articolo 18, paragrafo 1, di detta direttiva, la Corte ha già dichiarato che tale disposizione non ha realizzato un'armonizzazione completa del metodo di verifica connesso al sistema dell'equilibrio di massa. Pertanto, gli Stati membri, fatto salvo il dovere di rispettare i requisiti generali enunciati dalla suddetta disposizione ai suoi punti da a) a c), conservano un notevole margine di manovra quando sono chiamati a determinare, più precisamente, le condizioni concrete in cui gli operatori economici interessati sono chiamati ad utilizzare un sistema del genere (v., in tal senso, sentenza del 22 giugno 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punti 40 e 77).
- 46 In secondo luogo, come risulta dal considerando 76 della direttiva 2009/28, il metodo dell'equilibrio di massa, contemplato all'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva stessa, si fonda su un collegamento fisico tra la produzione e il consumo di bioliquidi nell'Unione ai fini della verifica della conformità, mirando al tempo stesso ad evitare di imporre oneri non ragionevoli alle imprese.
- 47 Nel caso di specie, risulta dai termini dell'articolo 12, comma 2, del decreto interministeriale del 23 gennaio 2012, letto alla luce dell'articolo 2, comma 1, lettera i)-septies, del decreto legislativo n. 66/2005 e dell'articolo 2, comma 3, lettera a), del citato decreto interministeriale, che tale normativa impone a tutti gli operatori economici che intervengono nella catena di consegna dei bioliquidi, ivi compresi gli intermediari che non conseguono la disponibilità fisica dei suddetti prodotti, l'obbligo di far figurare, nella dichiarazione o nella certificazione in accompagnamento alle partite di bioliquidi, le informazioni che consentano di dimostrare la sostenibilità di questi ultimi.
- 48 Risulta dalla decisione di rinvio che il fatto di qualificare gli intermediari come «operatori economici» mira a garantire, in conformità delle prescrizioni dettate dall'articolo 18, paragrafo 3, della direttiva 2009/28, la tracciabilità delle partite di bioliquidi lungo tutta la catena di consegna permettendo così un miglior controllo della loro produzione e della loro commercializzazione al fine di ridurre il rischio di frodi.
- 49 A questo proposito, occorre rilevare che, ai termini dell'articolo 18, paragrafo 3, della direttiva 2009/28, gli Stati membri adottano provvedimenti affinché gli operatori economici presentino informazioni attendibili e mettano a disposizione dello Stato membro interessato, su sua richiesta, i dati utilizzati per elaborare le informazioni relative alle caratteristiche di sostenibilità del prodotto in questione. Gli Stati membri impongono altresì agli operatori economici di garantire un livello adeguato di controllo indipendente delle informazioni da essi presentate e di dimostrare che il controllo, consistente nella verifica che i sistemi utilizzati dagli operatori economici siano precisi, affidabili e a prova di frode, è stato effettuato.
- 50 Posto che la nozione di «operatori economici» non viene definita dalla direttiva 2009/28, e considerato lo stato attuale dell'armonizzazione operata dal legislatore dell'Unione riguardo alle modalità del metodo di verifica connesso al sistema dell'equilibrio di massa, si deve riconoscere che gli Stati membri godono di un ampio margine di discrezionalità al fine di stabilire, nel rispetto del diritto dell'Unione, quali operatori economici hanno l'obbligo di fornire la prova del rispetto dei criteri di sostenibilità previsti dall'articolo 17, paragrafi da 2 a 5, della citata direttiva.
- 51 Risulta dalle suesposte considerazioni che l'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2009/28 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, imponga un sistema nazionale di verifica della sostenibilità dei bioliquidi, il quale stabilisca che tutti gli operatori economici che intervengono nella catena di consegna del prodotto considerato, anche quando si tratti di intermediari che non conseguono alcuna disponibilità fisica delle partite di bioliquidi, sono tenuti a rispettare taluni obblighi di certificazione, di comunicazione e di informazione scaturenti da detto sistema.

## Sull'interpretazione dell'articolo 34 TFUE

- 52 Occorre ricordare, anzitutto, che, qualora un settore sia stato oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello dell'Unione, qualsiasi misura nazionale ad esso relativa deve essere valutata alla luce delle disposizioni del suddetto atto di armonizzazione, e non anche delle disposizioni del diritto primario (sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 57).
- 53 Lungi dal voler operare un'armonizzazione esaustiva dei regimi nazionali di sostegno alla produzione di energia verde, il legislatore dell'Unione, come risulta in particolare dal considerando 25 della direttiva 2009/28, ha preso le mosse, da un lato, dalla constatazione secondo cui gli Stati membri applicano regimi di sostegno differenti e, dall'altro, dal principio che è necessario garantire il buon funzionamento di tali regimi per conservare la fiducia degli investitori e consentire a detti Stati di definire misure nazionali efficaci per raggiungere gli obiettivi nazionali vincolanti globali ad essi assegnati da detta direttiva (sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 59).
- 54 Inoltre, come risulta dal punto 45 della presente sentenza, l'articolo 18 della direttiva 2009/28 non ha operato un'armonizzazione esaustiva per quanto riguarda il metodo di verifica connesso al sistema dell'equilibrio di massa, di modo che gli Stati membri mantengono un notevole margine di manovra allorché danno attuazione a tale articolo. Tuttavia, nell'ambito di tale attuazione, essi rimangono tenuti a rispettare l'articolo 34 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 22 giugno 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punto 78).
- 55 Pertanto, occorre procedere all'interpretazione delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci al fine di stabilire se l'articolo 34 TFUE osti ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale stabilisca che gli operatori economici che intervengono nella catena di consegna del prodotto considerato, anche quando si tratti di intermediari che non conseguono alcuna disponibilità fisica dei bioliquidi, sono tenuti a rispettare taluni obblighi di certificazione, di comunicazione e di informazione scaturenti da un sistema nazionale di verifica della sostenibilità.
- 56 Nel caso di specie, come risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte e dalle indicazioni fornite dalla ED & F Man Liquid Products Italia all'udienza, il bioliquido di cui trattasi nel procedimento principale, ossia l'olio di palma, viene prodotto in Indonesia, importato nell'Unione, immesso in libera pratica e immagazzinato in Francia, e successivamente trasportato in Italia per essere venduto alla L.E.G.O.
- 57 A norma dell'articolo 28, paragrafo 2, TFUE, il divieto delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri, previsto dagli articoli da 34 a 37 TFUE, si applica sia ai prodotti che sono originari degli Stati membri, sia ai prodotti provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica negli Stati membri.
- 58 Orbene, secondo la costante giurisprudenza, l'articolo 34 TFUE, vietando tra gli Stati membri le misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, riguarda qualsiasi misura nazionale idonea a ostacolare direttamente o indirettamente, attualmente o potenzialmente, il commercio intracomunitario (sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 66 e la giurisprudenza ivi citata).
- 59 Devono considerarsi quali misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, ai sensi dell'articolo 34 TFUE, gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti, in mancanza di armonizzazione delle normative nazionali, dall'applicazione, da parte di uno Stato membro, a merci provenienti da altri Stati membri, dove esse sono legalmente commercializzate, di norme disciplinanti le condizioni che tali merci devono soddisfare, quand'anche le norme in questione siano indistintamente applicabili a tutti i prodotti (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2016, Commissione/Repubblica ceca, C-525/14, EU:C:2016:714, punto 35).
- 60 Nel caso di specie, occorre constatare che l'obbligo di presentare dei certificati di sostenibilità, imposto dalla normativa nazionale in discussione nel procedimento principale agli intermediari che non conseguono la disponibilità fisica dei bioliquidi costituenti l'oggetto della transazione in cui i predetti

intervengono, è idoneo ad ostacolare, quanto meno indirettamente e potenzialmente, l'importazione di tali prodotti provenienti dagli altri Stati membri.

61 Infatti, un simile obbligo ha come conseguenza di rendere l'importazione dei bioliquidi più difficile nella misura in cui i semplici intermediari, che non sono assoggettati a tale obbligo di certificazione a norma dell'articolo 18 della direttiva 2009/28, allorché importano un bioliquido verso l'Italia devono nondimeno presentare la certificazione suddetta e sono, per tale motivo, assoggettati ad obblighi amministrativi e ai relativi costi.

62 Di conseguenza, una normativa nazionale siffatta costituisce una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative alle importazioni, in linea di principio incompatibile con l'articolo 34 TFUE, a meno che essa non possa essere oggettivamente giustificata (v., per analogia, sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 75).

#### *Sull'eventuale giustificazione*

63 Una normativa o una prassi nazionale costituente una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative può essere giustificata da uno dei motivi di interesse generale elencati all'articolo 36 TFUE oppure da esigenze imperative. Nell'uno e nell'altro caso, la misura nazionale deve, in ossequio al principio di proporzionalità, essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non andare oltre quanto è necessario per raggiungerlo (sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 76).

64 A questo proposito, risulta da una consolidata giurisprudenza della Corte che delle misure nazionali atte ad ostacolare il commercio all'interno dell'Unione possono essere giustificate, in particolare, sulla base di esigenze imperative attinenti alla protezione dell'ambiente. Orbene, l'utilizzazione di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità, che una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, mira a promuovere, è utile alla protezione dell'ambiente, nella misura in cui essa contribuisce a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, le quali rientrano tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punto 73; del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punti 77, 78 e 82, nonché del 22 giugno 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punti da 85 a 88).

65 Pertanto, una siffatta normativa nazionale, favorendo l'utilizzazione delle fonti di energia rinnovabili, contribuisce anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali nonché alla preservazione dei vegetali, che sono motivi di interesse generale elencati all'articolo 36 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 22 giugno 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punto 89).

66 Per giunta, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 97 delle sue conclusioni, nella misura in cui una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, obbliga tutti gli operatori che intervengono nella produzione e nella distribuzione dei bioliquidi sostenibili, compresi gli intermediari, a fornire dei certificati di sostenibilità, essa contribuisce a prevenire il rischio di frodi nella catena di consegna dei bioliquidi.

67 Orbene, secondo una costante giurisprudenza della Corte, gli obiettivi di tutela dell'ambiente e di lotta contro le frodi possono giustificare misure nazionali atte ad ostacolare il commercio all'interno dell'Unione, purché tali misure siano proporzionate all'obiettivo perseguito (sentenza del 6 ottobre 2011, Bonnarde, C-443/10, EU:C:2011:641, punto 34).

68 Occorre pertanto verificare, come risulta dal punto 63 della presente sentenza, se una normativa nazionale quale quella in discussione nel procedimento principale soddisfa le prescrizioni scaturenti dal principio di proporzionalità, ossia se essa sia idonea a raggiungere il legittimo obiettivo che persegue e sia necessaria a tal fine (v., in tal senso, sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 83).

- 69 A questo proposito, occorre rilevare che una disposizione nazionale come l'articolo 12, comma 2, del decreto interministeriale del 23 gennaio 2012 garantisce la tracciabilità del prodotto nella filiera di produzione e di trasporto, nonché la sua sostenibilità, al fine di evitare l'eventuale trasformazione o contraffazione dell'olio di palma. Infatti, un intermediario, come la Movendi, che acquisti il bioliquido in questione nel procedimento principale detenendone la proprietà giuridica, e possedendo tutta la documentazione ad esso relativa, sarebbe in grado, prima di venderlo all'utilizzatore finale, di modificare le sue qualità, di metterlo a disposizione di terzi e di mescolarlo con altri liquidi o bioliquidi non certificati. Pertanto, riferendosi a tutti gli operatori della catena di consegna dei bioliquidi, la disposizione nazionale suddetta contribuisce ad impedire il rischio di frodi riguardanti la sostenibilità di tale bioliquido. Di conseguenza, la citata disposizione costituisce una misura appropriata per raggiungere l'obiettivo legittimo che essa persegue.
- 70 In questo modo, la disposizione nazionale in discussione nel procedimento principale può contribuire anche agli obiettivi della tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali, considerati ai punti da 63 a 66 della presente sentenza.
- 71 Per quanto riguarda il carattere necessario di una normativa siffatta, occorre rilevare che un intermediario, come la Movendi nel procedimento principale, pur non conseguendo la disponibilità fisica dei bioliquidi costituenti l'oggetto della transazione nella quale interviene, ne ha nondimeno, per un certo tempo, la proprietà giuridica ed ha perciò, in linea di principio, la possibilità di spostarli, di modificarne la sostanza o di falsificare i documenti ad essi relativi. Di conseguenza, occorre riconoscere che la Repubblica italiana ha potuto legittimamente considerare che tale misura, prevenendo i rischi di cui sopra, era necessaria per realizzare gli obiettivi perseguiti.
- 72 Risulta dall'insieme delle considerazioni che precedono che occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che il diritto dell'Unione, e in particolare l'articolo 34 TFUE e l'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2009/28, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, imponga un sistema nazionale di verifica della sostenibilità dei bioliquidi, il quale stabilisca che tutti gli operatori economici che intervengono nella catena di consegna del prodotto considerato, anche quando si tratti di intermediari che non conseguono alcuna disponibilità fisica dei bioliquidi, sono tenuti a rispettare taluni obblighi di certificazione, di comunicazione e di informazione scaturenti da detto sistema.

### **Sulle spese**

- 73 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

- 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, letto in combinato disposto con la decisione di esecuzione 2011/438/UE 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 e 2009/30/CE, deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale imponga agli operatori economici, per la certificazione della sostenibilità dei bioliquidi, oneri specifici, diversi e più ampi rispetto a quelli previsti da un sistema volontario di certificazione della sostenibilità, quale il sistema ISCC, riconosciuto dalla citata decisione di esecuzione, adottata dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva summenzionata, nella misura in cui tale sistema è stato approvato soltanto per i biocarburanti e gli oneri suddetti riguardano soltanto i bioliquidi.**

- 2) **Il diritto dell'Unione, e in particolare l'articolo 34 TFUE e l'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2009/28, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, imponga un sistema nazionale di verifica della sostenibilità dei bioliquidi, il quale stabilisca che tutti gli operatori economici che intervengono nella catena di consegna del prodotto considerato, anche quando si tratti di intermediari che non conseguono alcuna disponibilità fisica delle partite di bioliquidi, sono tenuti a rispettare taluni obblighi di certificazione, di comunicazione e di informazione scaturenti da detto sistema.**

Ilešič

Rosas

Toader

Prechal

Jarašiūnas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 4 ottobre 2018.

Il cancelliere

Il presidente della  
Seconda Sezione

A. Calot Escobar

M. Ilešič

---

\* Lingua processuale: l'italiano.