

CAPITOLO PRIMO

STRATEGIE DI SVILUPPO SOSTENIBILE: NASCITA ED EVOLUZIONE DEL DIBATTITO COMUNITARIO IN MATERIA DI APPALTI VERDI

SOMMARIO: Introduzione. 1. L'origine storica e normativa. – 2. Le disposizioni verdi delle direttive del 2004. – 2.1. Acquistare verde! Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili. – 3. Il ruolo delle pubbliche amministrazioni alla luce delle direttive del 2004. – 4. La politica integrata dei prodotti (IPP). – 5. Le nuove direttive del 2014. – 5.1. Potenziali benefici a livello ambientale. – 6. Il clean energy package. – 7. Il libro verde dell'Unione Europea e la responsabilità sociale delle imprese.

Introduzione

Con l'espressione appalti verdi, o *Green public procurement*, si indica l'insieme degli strumenti giuridici di politica ambientale atti a promuovere e favorire il sistema di acquisti, di prodotti e servizi "verdi" della P.A. e quindi, più precisamente, alle procedure di appalto aventi ad oggetto l'acquisizione di prodotti e servizi che hanno un ridotto effetto sulla salute umana e sull'ambiente¹, in questo modo gli acquirenti tengono conto dei problemi ambientali quando acquistano beni, servizi e attività, ad esempio scegliendo computer energicamente efficienti, carta riciclata o energia da sorgenti di energia sostenibile. Il 16 luglio del 2008 la commissione europea definiva il GPP come «un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l'intero ciclo di vita rispetto ai beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa»². Il GPP costituisce un potente strumento per stimolare l'innovazione e incoraggiare le imprese a sviluppare nuovi prodotti ad elevata efficienza ambientale. Gli appalti verdi nascono dall'idea secondo cui la crescita economica, affinché possa effettivamente concretizzarsi e possa quindi parlarsi di sviluppo, debba permettere un miglioramento della qualità ambientale e di vita ma anche un utilizzo razionale delle risorse³.

Il concetto di appalti verdi e sviluppo sostenibile si manifesta in un coordinamento posto in essere tra Paesi, crescita economica e tutela ambientale,

¹ Green Public Procurement (GPP), Isprambiente.gov

² Commissione europea, Appalti pubblici per un ambiente migliore, COM (2008).

³ G. FIDONE, *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.* 2012, p. 819 ss.

volto a preservare le risorse naturali nel lungo periodo in maniera tale che queste possano essere utilizzate anche dalle generazioni future e più in generale l'obiettivo è di garantire la sopravvivenza dell'intera specie umana⁴. Viene, dunque, superata l'idea che la tutela dell'ambiente possa essere perseguita attraverso l'utilizzo di strumenti di comando e controllo, i quali, senza tener conto delle differenze geografiche locali o della specificità di impianti produttivi, si limitano a prevedere vincoli stringenti e rigidi che non incoraggiano l'introduzione di nuovi prodotti, né l'impiego di nuove tecnologie. Al contrario, la tutela dell'ambiente deve essere garantita attraverso il mercato, da orientarsi verso scelte eco-compatibili, dando maggior valore economico a nuovi beni e servizi con caratteristiche verdi, che si vanno a differenziare da quelli che ne sono privi⁵. In tale contesto, assume assoluto rilievo l'innovazione tecnologica che si pone come obiettivo cardine quello di individuare soluzioni a basso impatto ambientale, essa pertanto diviene il mezzo attraverso il quale realizzare nuovi prodotti verdi. Il tema degli appalti verdi si inserisce in quello più ampio dello sviluppo sostenibile⁶, per il quale il soddisfacimento dei bisogni della generazione attuale deve essere garantito senza compromissione delle possibilità per le generazioni future di rispondere alle proprie esigenze⁷. Tale concetto presuppone che la crescita economica possa essere considerata meritevole solo se comporta un miglioramento della qualità dell'ambiente, della vita, della salute, e qualora garantisca un uso razionale delle risorse⁸.

⁴ A. FODELLA, *Protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009, p. 117 ss.

⁵ Cfr: M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato (Relazione al Convegno AIPDA "Analisi economica del diritto amministrativo", Venezia 29 settembre 2006)*, in *riv. Dir. pubbl.*, 2007, p. 219 ss.; M. CAFAGNO-F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, P. DELL'ANNO-E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, cit., pp. 487 ss.

⁶ Cfr: M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, P. DELL'ANNO-E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, cit., p. 37 ss; P. DELL'ANNO, *Ambiente*, pp. 285 ss, M. CAFAGNO-F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*

⁷ COMMISSIONE MONDIALE PER L'AMBIENTE E LO SVILUPPO, *Rapporto Brundland*, 1987.

⁸ Il riferimento è alle pronunce della Corte giust. CE, Quinta Sez., 9 luglio 1989, Enichem Base e a. c. Cinisello Balsamo, causa C-380/87, in *Raccolta*, 1989, pp. 2491 ss.; Corte giust. CE, 9 luglio 1992, Commissione c. Belgio (c.d. Rifiuti dei Valloni), causa C-2/90, in *Raccolta*, 1992, pp. I-4431 ss.; Corte giust. CE, Prima Sez., 11 dicembre 2001, Commissione c. Italia (c.d. Oli usati), causa C-376/00, in *Raccolta*, 2001, pp. I-9849 ss.

Gli appalti verdi, pertanto, possono essere descritti come strumenti regolatori, in grado di correggere il mercato in quanto incidono su una domanda già esistente, attraverso cui le pubbliche amministrazioni contribuiscono allo sviluppo sostenibile. Alla tutela dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile è dedicato l'art. 3, par. 3, del Trattato sull'Unione Europea, per il quale «l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

Al tema dell'ambiente è, inoltre, dedicato il titolo XX del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dall'art. 191 all'art. 193. Anche all'art. 37 della Carta di Nizza si ribadisce che «un elevato livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»⁹. L'idea è quella di funzionalizzare la crescita economica verso la promozione di uno sviluppo sostenibile, ergo di ritenere giustificabile e apprezzabile una determinata operazione economica soltanto se accompagnata al miglioramento della qualità dell'ambiente e della salute umana¹⁰. Dunque i possibili benefici del GPP possono essere distinti in tre tipologie: diretti, indiretti e addizionali, dove i diretti sono quelli derivanti dalla riduzione degli impatti ambientali associati alle attività di acquisto di beni, servizi e dalla realizzazione delle opere pubbliche; quelli indiretti sono quelli derivanti dal “potere di orientamento del mercato” di cui dispone la P.A. attraverso l'inserimento di criteri ecologici nei bandi e quelli “addizionali” sono quelli derivanti dall'estensione della responsabilità ambientale anche ad altri fattori quali, ad esempio, quelli collegati alla qualità sociale dei beni e servizi acquistati¹¹.

È possibile affermare che tra i principali strumenti strategici utilizzati dall'Unione europea per conseguire lo sviluppo sostenibile, la Commissione ha

⁹ Cfr: M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2007; P. DELL'ANNO-E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit.; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale, tomo II*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 2015 ss.

¹⁰ Cfr: S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita*, Milano, Feltrinelli, 2009; *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.

¹¹ Cfr: F. PEDACE, *Il Green Public Procurement*, 2018, saggio disponibile al sito www.iusinitinere.it

individuato gli appalti pubblici verdi o GPP, poiché in grado di fornire un contributo essenziale al raggiungimento della Comunità nel suo obiettivo di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva¹². Li ha definiti, in una propria dichiarazione, come «il sistema che permette ai governi di sfruttare la spesa pubblica per aumentare la domanda di prodotti e servizi sostenibili, sulla base di criteri sociali e ambientali, contribuendo all'aumento delle loro quote di mercato e fornendo alle imprese incentivi tangibili». La Commissione specifica inoltre il necessario contributo nell'attuazione delle politiche ambientali degli Stati Membri, al fine di perseguire i *Sustainable Development Goals*¹³.

Gli appalti verdi sono il “motore” per stimolare l'innovazione e l'efficiente sfruttamento delle risorse, sono una parte integrante della politica industriale per una economia globale basata sulla riduzione dell'inquinamento e sul rispetto dell'ambiente. Sono il mezzo utilizzato per il raggiungimento di risultati più ampi, non solo in campo economico, ma anche sociale ed ecologico. Gli appalti pubblici sostenibili sono il frutto della ricerca di un equilibrio tra una crescita economica e sociale, che assicuri un adeguato livello della qualità della vita per tutte le persone, e ambientale, nel senso che la prima deve avvenire nel rispetto dei ‘confini ecologici’ del pianeta in cui viviamo. Tra gli appalti pubblici sostenibili è poi possibile distinguere tra appalti pubblici verdi, che mirano unicamente a ridurre l'impatto ambientale e gli appalti pubblici di responsabilità sociale relativi alla promozione di opportunità di lavoro, aumento occupazionale e un'ampia conformità con gli standard sociali.

Il perseguimento degli obiettivi economici, ambientali e sociali negli appalti pubblici non sono necessariamente contrastanti l'uno con l'altro, anzi possono e devono essere perseguiti simultaneamente. Anche se per lungo tempo era stata percepita una tensione tra la promozione e l'applicazione di elevati standard ambientali e sociali, e la determinazione di un rapporto qualità-prezzo che risultasse conveniente e permettesse di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa, negli ultimi anni c'è stato un cambio di direzione: oggi c'è

¹² B. SJAFJELL, *Sustainable public procurement under EU law: new perspectives on the State as Stakeholder*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

¹³ B. SJAFJELL, *Sustainable public procurement under EU law: new perspectives on the State as Stakeholder*, cit.

compatibilità tra l'inclusione dei criteri ambientali e sociali nei processi di acquisto, produzione e gare di aggiudicazione¹⁴. I vantaggi che derivano dall'applicazione dello strumento del GPP sono numerosi. Orientare l'intera domanda delle Pubbliche Amministrazioni verso acquisti ambientalmente sostenibili, in definitiva, può portare a diversi effetti positivi sia in ambito economico sia in ambito sociale:

- Spinge la produzione industriale a prodotti ambientalmente preferibili, stimolando la concorrenza tra aziende sulle problematiche ambientali;
- Favorisce la presa di coscienza da parte dei cittadini nel rapporto tra prodotto e ambiente;
- Riduce le spese dalla P.A. grazie all'inferiorità dei costi di gestione ed all'uso di alcuni prodotti ambientalmente preferibili;
- Rafforza le politiche del *Green* già in corso e rende più credibile e integrata la produzione e commercializzazione di prodotti verdi certificati verso i clienti.

In virtù di quanto detto finora, possiamo vedere come l'importanza del GPP non deve essere considerata solo in relazione al tema della riduzione degli impatti ambientali dei sistemi produttivi e dei consumi, ma deve essere valutata anche dal punto di vista, ben più ampio, della produzione di comportamenti virtuosi delle pubbliche amministrazioni e delle aziende produttive, nonché del rilancio dell'economia del paese¹⁵.

1. *L'origine storica e normativa*

Il tema degli appalti verdi rientra in quello dello sviluppo sostenibile, ovvero, una forma di sviluppo economico che possa essere compatibile con la salvaguardia dell'ambiente. L'origine storica dello sviluppo sostenibile e della tutela dell'ambiente, si fa risalire all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso quando, a seguito della crisi petrolifera ed energetica, nacque l'interesse per le tematiche ecologiche. La crisi rappresentò un'occasione di riflessione sull'uso delle fonti rinnovabili che vennero per la prima volta prese in considerazione. In questo contesto emerse la consapevolezza dell'importanza del patrimonio naturale e

¹⁴ B. SJAFJELL, *Sustainable public procurement under EU law: new perspectives on the State as Stakeholder*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

¹⁵ Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, *Il Green Public Procurement: uno strumento strategico per il rilancio di un'economia sostenibile*, disponibile al sito www.minambiente.it

ambientale per la sopravvivenza dell'uomo: il progresso tecnologico, per quanto indispensabile alla crescita dell'umanità, non può in alcun modo ledere selvaggiamente l'ecosistema, poiché la conseguenza sarebbe l'estinzione della specie umana stessa¹⁶. Nel corso dei decenni il concetto di tutela ambientale ha subito una evoluzione esponenziale in forza della quale, esso non attiene più esclusivamente alla preservazione dell'ambiente naturale, ma implica valutazioni relative anche a fattori non ambientali, come la tutela dei diritti umani, la crescita dei paesi in via di sviluppo, la promozione di modelli sostenibili di produzione e consumo¹⁷. I primi passi per costituire strumenti giuridici, volti a garantire la protezione ambientale e lo sviluppo sostenibile, sono stati mossi dalle Nazioni Unite. Furono convocate due Conferenze, quella di Stoccolma e in seguito quella di Rio, che si conclusero entrambe con l'adozione di dichiarazioni di principi giuridicamente non vincolanti e che in alcune loro parti possono essere considerate norme di diritto consuetudinario¹⁸. La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972, e conclusasi con l'emanazione di tre strumenti giuridicamente non vincolanti quali la Dichiarazione di principi¹⁹, indicativa di obiettivi e regole di condotta da adottare a tutela dell'ambiente, il Piano d'azione, con 109 raccomandazioni esplicative di quanto contenuto nella Dichiarazione e la Risoluzione concernente questioni istituzionali e finanziarie, ha rappresentato il primo compromesso realizzato a livello mondiale per sancire il quadro di principi all'interno del quale i paesi devono muoversi per garantire la protezione dell'ambiente umano²⁰. Il principio dello sviluppo sostenibile, ha

¹⁶ S. QUADRI, *Energia rinnovabile per una società sostenibile in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convengo Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 161 ss.

¹⁷ G. FIDONE e F. MATALUNI, *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, Riv. quad. dir. amb., n. 3, 2016.

¹⁸ F. MUNARI, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 25 ss.

¹⁹ Dichiarazione delle Nazioni Unite alla Conferenza "su L'Ambiente Umano" tenutasi a Stoccolma, nel preambolo: 'I due elementi dell'ambiente umano, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita. La protezione ed il miglioramento dell'ambiente è una questione di capitale importanza che riguarda il benessere dei popoli e lo sviluppo economico del mondo intero; essa risponde all'urgente desiderio dei popoli di tutto il mondo e costituisce un dovere per tutti i governi'. La Conferenza pone particolare attenzione al binomio ambiente-sviluppo, pur però non riuscendo a trovare un giusto compromesso per la sua disciplina. Gli sforzi attuati comunque confluirono nella Conferenza delle Nazioni Unite del 1983.

²⁰ A. FODELLA, *Protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009.

trovato la sua massima consacrazione nella Conferenza di Rio²¹ ma l'origine della sua definizione è da rinvenire nel Rapporto Brundtland²² del 1987, che prende il nome dall'allora premier norvegese Gro Harlem Brundtlan, elaborato dalla Commissione mondiale su ambiente e sviluppo (*World Commission on Environment and Development, WCED*), creata nel 1983 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con lo scopo di "creare un'agenda mondiale per il cambiamento". Il concetto di "sostenibilità" non è più un principio da applicare ma un risultato da perseguire²³, consistente in una «riconversione in senso ecologico dell'economia»²⁴, la produzione economica si muove entro i limiti imposti dall'ecosistema e soprattutto in armonia con questo. Le esigenze della natura sono un ostacolo agli altri pilastri dello sviluppo, quello economico, che deve essere di qualità e non solo di quantità, e sociale, poiché essi devono essere sostenibili con l'ambiente²⁵. Fattore costitutivo dello sviluppo sostenibile è la «cooperazione tra stati e popoli al fine di eliminare la povertà, ridurre le disparità tra i tenori di vita e soddisfare meglio i bisogni della maggioranza delle popolazioni del mondo»²⁶, si evince quindi nella Dichiarazione di Rio che la chiave per il progresso è il coordinamento degli stati nell'attuazione delle politiche ambientali e la loro rilevanza non solo a livello economico ma anche sociale. Dal 1992, quindi, ambiente e sviluppo sostenibile divennero temi centrali nel dibattito mondiale e regionale. Tra tutti, l'Unione europea ha assunto un "ruolo guida" nella promozione della tutela ambientale, infatti il sistema normativo comunitario si caratterizza per una disciplina ricca e organica in continua evoluzione e sensibile ai cambiamenti

²¹ A. FODELLA, *Protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009.

²² Precisamente si tratta dello studio dal titolo "Our common future", redatto dalla World Commission on Environment and Development, istituita con la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n.38/161 del 19 dicembre 1983 e presieduta da Gro Brundtland.

²³ S. MARCHISIO, *Le convenzioni internazionali ambientali e lo sviluppo sostenibile in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 181 ss.

²⁴ A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 219 ss.

²⁵ V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc.2, 2002.

²⁶ Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo, Rio, principio n.5 "All States and all peoples will cooperate in the essential task of eliminating poverty as a requirement indispensable for sustainable development, in order to reduce the disparities in living standards and to better meet them needs of the majority of the populations of the world".

sociali, economici e naturalistici. Ne sono un chiaro esempio gli innumerevoli Trattati Comunitari, le iniziative della Commissione e le direttive europee con cui l'Unione esprime il suo ruolo dominante a livello internazionale in materia ambientale²⁷. L'attenzione alla valorizzazione della protezione ambientale a livello europeo è determinata dal fatto che per decenni, dopo la fine della Seconda guerra mondiale, l'ambiente è stato sfruttato rappresentando un "serbatoio di risorse da cui attingere"²⁸ per assolvere i bisogni primari e permettere la rinascita del continente dopo la distruzione di gran parte di esso, determinando però dei danni irreparabili all'ecosistema e una inevitabile riduzione delle risorse naturali.

Per quanto riguarda l'evoluzione della disciplina in materia di energie rinnovabili nel panorama europeo, occorre fare un primo cenno ai Trattati istitutivi delle Comunità europee e all'influenza che hanno avuto, nel campo energetico, gli impegni di carattere internazionale. I trattati istitutivi, oltre a regolare specifici settori del comparto energetico come quello atomico e carbo-siderurgico (rispettivamente con i trattati EURATOM e CECA), non contenevano una base normativa per un intervento comunitario in materia energetica²⁹. Nonostante il diritto dei Trattati relegasse alla competenza statale la regolamentazione in campo energetico, le istituzioni comunitarie hanno intrapreso varie strade per attrarre la materia all'interno delle proprie competenze. Da un lato si sono susseguite, dagli anni '80 in poi, varie risoluzioni e comunicazioni del Consiglio e della Commissione volte a definire obiettivi e strategie comuni in ambito energetico. Dall'altro, nello stesso periodo, venne tentata anche la strada dei "poteri impliciti", ossia la teoria che sostiene la possibilità di un intervento comunitario, a prescindere da poteri d'azione espressamente attribuiti, per conseguire gli obiettivi della Comunità, tra cui il funzionamento del mercato interno³⁰. Tuttavia, entrambi i

²⁷ A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 219 ss.

²⁸ A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 219 ss.

²⁹ Cfr. E.A. CARNEVALE, P. CARROZZA, G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI, R. ORRU': *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, in *Editoriale scientifica*, Napoli, 2015, pp. 610 e seguenti.

³⁰ Cfr. S. QUADRI, *L'evoluzione della politica energetica comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fasc. n. 3, 2011, pp. 839-855.

tentativi non portarono risultati concreti nell'ottica di intraprendere vere e proprie politiche e azioni comunitarie in campo energetico. La regolamentazione del settore delle energie rinnovabili è iniziata con il Libro verde sulle energie rinnovabili del 1996³¹. Quest'ultimo contiene l'obiettivo programmatico di incrementare del doppio l'impiego di fonti rinnovabili di produzione di energia rispetto al consumo interno lordo europeo. Lo stesso Libro verde, inoltre, analizza i vantaggi che derivano dall'impiego di fonti energetiche rinnovabili, nell'ottica di una crescita sostenibile. Costituisce uno sviluppo di questo primo documento il Libro Bianco del 1997³², in cui viene promosso il ricorso a fonti rinnovabili avendo due obiettivi principali: per un verso ridurre l'utilizzo di fonti energetiche fossili, nell'ottica di una diminuzione considerevole delle emissioni di CO₂; per altro verso il ricorso alle fonti rinnovabili viene incentivato per garantire una maggiore «sicurezza dell'approvvigionamento energetico, risolvendo il problema della dipendenza energetica dell'Unione europea da paesi terzi»³³. L'orientamento di fondo di questi primi documenti verrà tradotto nella prima Direttiva in materia di rinnovabili, la 2001/77/CE³⁴, che costituisce il primo atto normativo di natura vincolante nell'ambito delle energie rinnovabili. Si può notare come tale direttiva sia indirizzata verso la creazione di un mercato europeo delle fonti energetiche rinnovabili ispirato ad una logica di tutela ambientale e di sicurezza dell'approvvigionamento energetico³⁵. Per quanto riguarda gli obiettivi la Direttiva dispone che i singoli Stati membri debbano fissare degli “obiettivi indicativi” di produzione di energia “verde” rispetto al totale di energia prodotto in europea per

³¹ Libro verde della Commissione europea, adottato il 20 novembre del 1996, sulle fonti energetiche rinnovabili, intitolato: *Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili*. Libro verde per una strategia comunitaria, disponibile al <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l27018&from=IT>

³² Comunicazione della Commissione europea n. (97) 599, intitolata: *Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili*. Libro bianco per una strategia e un piano d'azione della comunità, disponibile al: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_it.pdf.

³³Cfr. E.A. CARNEVALE, P. CARROZZA, G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI, R. ORRU': *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, in *Editoriale scientifica*, Napoli, 2015, cit. p. 614.

³⁴ Direttiva 2001/77/CE del 27.9.2001, sulla promozione dell'energia prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno.

³⁵Cfr. E.A. CARNEVALE, P. CARROZZA, G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI, R. ORRU': *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, in *Editoriale scientifica*, Napoli, 2015, p. 616.

l'anno 2010³⁶. Viene dunque attribuita agli Stati membri una rilevante discrezionalità nella definizione degli obiettivi nazionali, non avendo gli obiettivi europei natura vincolante. Viene inoltre affidato alla Commissione l'incarico di valutare la conformità delle misure d'azione nazionale di promozione delle energie rinnovabili rispetto ai principi europei in materia di libera concorrenza³⁷. Si ricorda inoltre che nel 2001, l'UNESCO ha ampliato il concetto di sviluppo sostenibile indicando che «...la diversità culturale è necessaria per l'umanità quanto la biodiversità per la natura (...) la diversità culturale è una delle radici dello sviluppo inteso non solo come crescita economica, ma anche come un mezzo per condurre una esistenza più soddisfacente sul piano intellettuale, emozionale, morale e spirituale»³⁸. Di poco successivi sono il nuovo libro verde della Commissione del 2006, intitolato “Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura”³⁹, e il c.d. “pacchetto energia-clima”⁴⁰ del 2007, in cui vengono delineati i caratteri della futura crescita nel settore delle energie rinnovabili e vengono poste le basi per la riforma della materia. Trattato fondamentale in materia di energie rinnovabile è quello di Lisbona, infatti il nuovo articolo 4 del TFUE delinea una competenza concorrente degli stati membri e dell'Unione in materia energetica, da esercitare nel rispetto del principio di sussidiarietà⁴¹. In tale contesto così riformato, le istituzioni hanno dapprima adottato la direttiva 2009/28/CE⁴² e poco dopo le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE in cui viene effettuata una rivisitazione della

³⁶ Cfr. E.A. CARNEVALE, P. CARROZZA, G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI, R. ORRU': *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, in *Editoriale scientifica*, Napoli, 2015, p. 616.

³⁷ Cfr. E.A. CARNEVALE, P. CARROZZA, G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI, R. ORRU': *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, in *Editoriale scientifica*, Napoli, 2015, p. 616.

³⁸ Art 1 e 3, Dichiarazione Universale sulla Diversità Culturale, UNESCO, 2001.

³⁹ Comunicazione della Commissione europea n. 105 dell'8 marzo 2006, libro verde, Una strategia europea per un'energia sostenibile competitiva e sicura. Disponibile al <https://eurlex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l27062&from=IT>.

⁴⁰ Si tratta della Comunicazione della Commissione europea n. 2 del 10 gennaio 2007, il c.d. “pacchetto energia-clima” che contiene il target 20/20/20 che poi verrà riproposto nelle nuove direttive in materia energetica. Disponibile al <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0002:FIN:IT:PDF>.

⁴¹ Cfr. E.A. CARNEVALE, P. CARROZZA, G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI, R. ORRU': *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, in *Editoriale scientifica*, Napoli, 2015, p. 612 e seguenti.

⁴² Direttiva 2009/28/CE del 23.4.2009, relativa alla promozione dell'uso dell'energia prodotta da fonti rinnovabili. Disponibile al <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0028>

normativa. Ritornando alla direttiva 2009/28/CE bisogna rilevare come essa sia stata brillantemente riassunta in questi termini «Esprime la massima sintesi del connubio energia-ambiente emergente dalla strategia energetica europea...»⁴³. C'è da notare come tale direttiva costituisca la prima normativa europea in cui vengono delineati “obiettivi vincolanti” in materia di rinnovabili, a differenza di quelli “indicativi” emersi delle direttive del 200. In conclusione, possiamo notare come vi sia stato un crescente interesse delle istituzioni europee verso politiche di promozione delle energie rinnovabili. Ciò ha portato all'introduzione degli obiettivi percentuali vincolanti di energia pulita ed inoltre «all'auspicio di una competitività tra fonti rinnovabili e fonti tradizionali...» da attuare mediante: «...un affinamento delle tecnologie, accompagnato da un'apprezzabile riduzione dei costi per lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili»⁴⁴. Pertanto, per favorire lo sviluppo sostenibile sono in atto molteplici attività ricollegabili sia alle politiche ambientali dei singoli Stati e delle organizzazioni sovranazionali sia a specifiche attività collegate ai vari settori dell'ambiente naturale. In particolare, «il nuovo concetto di sviluppo sostenibile proposto dall'UNESCO ha contribuito a generare approcci multidisciplinari sia nelle iniziative politiche sia nella ricerca».

2. *Le disposizioni verdi delle direttive del 2004*

Le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, sono state l'occasione per una codificazione in forma vincolante dei principi elaborati dapprima dalla Commissione attraverso strumenti di *soft law* e, successivamente, dalla Corte di giustizia. La direttiva 2004/17/CE coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, mentre la direttiva 2004/18/CE è relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, pertanto,

⁴³ Cfr. E.A. CARNEVALE, P. CARROZZA, G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI, R. ORRU': *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, in *Editoriale scientifica*, Napoli, 2015, cit. p. 619.

⁴⁴ Leggi n. 9 e 10 del 9 gennaio 1991 destinate ad attuare il piano energetico nazionale per l'anno 1988 ed inoltre orientate a scalfire, per la prima volta, il monopolio dell'ENEL relativo alla produzione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica. Disponibili rispettivamente al: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1991/01/16/091G0014/sg> e al http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1991-01-16&atto.codiceRedazionale=091G0015&elenco30giorni.