Diritto e politica dei trasporti

Rivista semestrale *open access* di dottrina, giurisprudenza e documentazione

Fascicolo 2/2025

Con i contributi di
Norberto E. Luongo, Giovanni Terrano, Luca Longhi, Luigi De Propris, Marco Di Giugno, Alessandro Giorgetta, Marco Trombetti

ISSN 2612-5056

LUISS

La rivista è promossa dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli, anno 8, n. 15 (II-2025), ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.
The Journal is published by the Air Transport Observatory "Antonio Catricalà" at Luiss G. Carli, and it is registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.
Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi "G. Marconi" di Roma e Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli
http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/
La rivista è promossa dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli, anno 8, n. 15 (II-2025)

ISSN 2612-5056
Luiss University Press

Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT) Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista online e open-access, classificata dall'Anvur tra le riviste di classe A nell'area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ – Directory of Open Access Journals (https://doaj.org/) e da ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (https://kanalregister.hkdir.no).
Diritto e politica dei trasporti is an online,open-access, Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ – Directory of Open Access Journals (https://doaj.org/) and in ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (https://kanalregister.hkdir.no).

Grafica e impaginazione: Ente Nazionale Aviazione Civile e Luiss University Press
Pubblicato nel mese di marzo 2026

Modalità di invio dei contributi
Chiunque può inviare il suo scritto in file ".doc" alla direzione della Rivista (direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) o alla Segreteria editoriale (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:
1) i dati personali dell'Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
2) un abstract in lingua inglese e uno in lingua italiana, che non deve superare le 1.000 battute ciascuno (spazi inclusi), 5 parole chiave;
3) l'autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall'Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell'Autore:
a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell'Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d'autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
b) che l'Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista, salvo espresso consenso del Direttore o del Comitato di direzione;
c) che le posizioni espresse impegnano l'Autore e non la Rivista;
d) che l'Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge o nei casi previsti dal Codice etico adottato dalla Rivista;
e) che l'Autore rispetta tutte le altre indicazioni contenute nel Codice etico della Rivista.
Il Direttore o il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.
Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli "estratti" con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.
I criteri redazionali sono indicati nell'apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions
Manuscripts are sent in ".doc" format to the Journal's Executive Editors (direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) or to the Editorial Staff (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:
1) Author's personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
2) an abstract in Italian language and an abstract in English of not more than 1.000 characters each (including spaces), 5 key words;
3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:

a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
b) that the manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another Journal, except for express consent by the Editor-in-Chief or the Executive Editors;
c) that the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
d) that the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions or in the cases laid down in the Code of Ethics adopted by the Journal.
e) that the Author abides by all other provisions of the Journal's Code of Ethics.
The Editor-in-Chief and the Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.
All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.
Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Comitato di direzione/Executive Editors
Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Francesco Gaspari (Università degli studi di Roma "Guglielmo Marconi")
Prof.ssa Laura Lamberti (Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli")

Comitato scientifico e tecnico /Scientific and Technical Board
Presidente
Prof. Aristide Police (Luiss "G. Carli")
Componenti
Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International – Montreal)
Prof. Marco Calabrò (Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli")
†Prof. Antonio Catricalà (Link Campus University)
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università degli studi di Roma "Guglielmo Marconi" e Pontificia Università Gregoriana)
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE – York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation – ECU, Perth, Australia)
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco – Spagna)
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial – Argentina)
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
Prof. Francesco Gaspari (Università degli studi di Roma "Guglielmo Marconi")
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
Prof. Brian Havel (McGill University – Montreal)
Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)
Prof. Mario Libertini (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Sergio Marchisio (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
Prof. José Manuel Martin Osante (Universidad del País Vasco – Spagna)
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
Prof. Roberto Miccù (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Brasile)
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma "Foro Italico")
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università degli studi di Roma "Tor Vergata")
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università degli studi di Milano)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Corte costituzionale)
Prof. Mario Sebastiani (Università degli studi di Roma "Tor Vergata")
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen – Germania)
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
Prof. Leopoldo Tullio (Università "Sapienza" – Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board
Prof.ssa Flaminia Aperio Bella
Avv. Patrizia Beraldi
Prof.ssa Yolanda Bustos Moreno
Avv. Luigi Cameriero
Avv. Marco Cappai
Prof. Luigi De Propris
Avv. Marco Di Giugno
Dott. Federico Di Palma
Avv. Fabrizio Doddi
Avv. Francesco Ferrara
Dott. Simone Francario
Avv. Raissa Frascella
Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè
Prof.ssa Annarita Iacopino
Prof.ssa Maria Assunta Icolari
Avv. Emanuela Lanzi
Dott. Antonio Mitrotti
Avv. Andrea Nardi
Dott. Simone Paoli
Avv. Anton Giulio Pietrosanti
Prof. Marco Ragusa
Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Dott.ssa Ersilia Sanginario
Avv. Francesco Scalia
Prof.ssa Martina Sinisi
Dott.ssa Veronica Sordi
Avv. Giovanni Terrano
Avv. Francesco Tomasicchio
Dott.ssa Sabrina Tranquilli

Diritto e politica dei trasporti

Fascicolo 1/2025 anno 8, n. 15

Commento a due recenti sentenze in tema di debito di restituzione e credito per l'assegnazione delle quote di emissione EU ETS. Prima analisi del Regolamento (UE) 2025/1253*

Alessandro Giorgetta

Professore di Diritto Commerciale e di Diritto dell'Intelligenza Artificiale nell'Università degli Studi Guglielmo Marconi. Avvocato cassazionista

Abstract

Commentary on two recent judgments concerning the repayment obligation and the credit arising from the allocation of EU ETS emission allowances. A first analysis of Regulation (EU) No. 2025/1253.

The article examines two recent rulings – by the Court of Isernia and the Administrative Regional Tribunal (TAR) of Molise – concerning the legal classification of emission allowances within the EU ETS system and their implications for corporate insolvency, as well as the innovations introduced by Regulation (EU) 2025/1253. The first judgment highlights how the rigidity of the allowance surrender system may affect restructuring plans, requiring market purchases and provisions for sanction-related risks. The second ruling states that, once the allocation measures have been adopted, any claim for the crediting of allowances falls under the jurisdiction of the ordinary courts. Regulation (EU) 2025/1253, by providing for the automatic transfer of allowances even to frozen accounts, effectively embraces this approach, reducing operational uncertainties and aligning the ETS framework with the principles governing corporate crisis management.

L'articolo analizza due recenti pronunce – del Tribunale di Isernia e del TAR Molise – concernenti la qualificazione giuridica delle quote di emissione nel sistema EU ETS e le loro implicazioni nella crisi d'impresa, nonché le novità introdotte dal Regolamento (UE) 2025/1253. La prima sentenza evidenzia come la rigidità del sistema di restituzione delle quote possa incidere sul piano di concordato, imponendo acquisti di mercato e accantonamenti per rischi sanzionatori. La seconda afferma che, dopo l'adozione dei provvedimenti di assegnazione, la pretesa all'accreditamento delle

* Sottoposto a referaggio.

quote costituisce é di competenza del giudice ordinario. Il Regolamento 2025/1253, prevedendo il trasferimento automatico delle quote anche su conti bloccati, recepisce di fatto questa impostazione, riducendo incertezze operative e allineando la disciplina ETS ai principi della crisi d'impresa.

Parole chiave: CO_2, quote di emissione, Diritto della crisi d'impresa, Giurisdizione amministrativa e civile, Regolamento (UE) 2025/1253.

Key words: CO_2, Emission allowances, Corporate insolvency law, Administrative and civil jurisdiction, Regulation (EU) 2025/1253.

Sommario – 1. Premessa sulla disciplina dell'EU ETS – 2. La sentenza del Tribunale di Isernia sul debito di restituzione delle quote – 2. La sentenza del TAR Molise sul credito per l'assegnazione delle quote – 4. Le modifiche al Registro dell'Unione introdotte dal Regolamento (UE) 2025/1253 – 5. Considerazioni sul debito di restituzione e sul credito per l'assegnazione delle quote nella crisi d'impresa.

1. Premessa sulla disciplina dell'EU ETS

La sentenza n. 262/2024 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise e la sentenza n. 35/2024 del Tribunale di Isernia affrontano alcune rilevanti questioni in materia di quote di emissione EU ETS (*Emission Trading System*).
Al fine di contestualizzare al meglio le vicende riguardanti entrambe le decisioni qui in commento, occorre premettere che l'EU ETS, istituito dalla Direttiva 2003/87/CE,[1] impone un tetto alle emissioni dei settori regolati e attribuisce gratuitamente[2] "quote" di emissione negoziabili

1. Sulla Direttiva 2003/87/CE, cfr: F. Gaspari, *Tutela dell'ambiente, regolazione e controlli pubblici: recenti sviluppi in materia di EU Emission Trading Scheme (ETS)*, in R*ivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5, 2011, p. 1149 e ss.; A. Giorgetta, *Il sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'Unione europea (EU ETS). Riflessioni sulle sue implicazioni nel contenzioso climatico verso le imprese*, in questa *Rivista*, fasc. 1/2024, p. 11 e ss.; V. Jacometti, L*o scambio di quote di emissione. Analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica*, Milano, 2010, pp. 423 ss.; A. Leone, *La Direttiva 2003/87/CE e il regime delle quote di emissione: Diritto dell'Unione europea e diritto italiano a confronto*, Giuffrè Editore, 2012. A. Sileoni, *La Direttiva 2003/87/CE e l'emissione di CO_2: L'interpretazione della Corte di giustizia europea*, in *Rivista di Diritto Ambientale*, n. 1, 2013, p. 155 e ss.; M. Tavoni, *Il diritto delle emissioni: alla ricerca di un nuovo assetto*, in *Rivista di Politica Economica*, n. 3, 2009, p. 3 e ss.; E. Woerdman, A. Aruri, S. Clo, *Emissions Trading and the Polluter-Pays Principle: Do Polluters Pay under Grandfathering?*, in *Review of Law and Economics*, n. 2, 2008, p. 566.
2. Nelle prime due fasi di implementazione del sistema EU ETS l'allocazione dei diritti di emissione avveniva principalmente attraverso il metodo del "*grandfathering*", che assegnava gratuitamente i diritti in base alle emissioni storiche delle imprese (nel periodo tra il 2005 e il 2007, l'UE ha allocato gratuitamente il 95% delle quote

(1 tonnellata di CO_2 per unità) entro il 30 giugno di ciascun anno, mediante "caricamento" di dette quote su un conto di deposito intestato all'impresa.
In estrema sintesi, in forza della disciplina unionale, gli operatori soggetti a tale normativa (imprese c.d. energivore, tra le quali gli operatori aerei e quelli marittimi) devono: (i) monitorare, rendicontare e far verificare le emissioni; (ii) restituire annualmente (entro il 30 settembre) quote pari alle emissioni verificate; (iii) in caso di omessa o insufficiente restituzione, corrispondere una sanzione pecuniaria amministrativa e colmare il *deficit* nell'anno successivo.[3]
Nel diritto interno l'assetto è stato reso operativo dapprima dal D.lgs. 216/2006, poi dal D.lgs. 30/2013 e infine dal D.lgs. 47/2020.
Si tratta del classico meccanismo "*cap and trade*", che fissa un tetto massimo (cap) di emissioni per un settore e crea un mercato (*trade*) nel quale le imprese scambiano permessi (quote) per inquinare, incentivando l'innovazione verso tecnologie più pulite.[4]

di emissione, mentre nel periodo tra il 2008 e il 2012 circa il 90%; cfr. E. Woerdman, A. Aruri, S. Clo, *Emissions Trading and the Polluter-Pays Principle: Do Polluters Pay under Grandfathering?*, in *Review of Law and Economics*, n. 2, 2008, p. 566). Successivamente, durante la fase 3, è stato introdotto un approccio misto, che ha previsto sia l'assegnazione gratuita che la vendita all'asta delle quote di emissione. Tale terzo periodo di scambio delle quote, iniziato il 1° gennaio 2013, ha avuto termine il 31 dicembre 2020.

3. Per approfondire le tecnicalità proprie del sistema per lo scambio di quote di emissioni si vedano: R. Bianchi, R. Pellegrino, P. Polinori, *Emission Trading System: strumento di incentivazione e tutela dell'ambiente*, in *Diritto e Pratica delle Società*, n. 1, 2015, p. 63 e ss.; S. BORGHESI, M. MONTINI, L*e politiche ambientali nel contesto europeo: il caso dell'emission trading system* in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 3, 2010, p. 435 e ss.; J.H. Dales, P*ollution, property, and prices: An essay in policy-making and economics*, University of Toronto Press., 1968; D. Demailly, P. Quirion, R. Trotignon, *Interaction between European Union Emissions Trading Scheme and renewable energy support schemes: assessment and interactions at firm level in France*, in *Climate Policy*, n. 1, 2016, p. 64 e ss.; C. Di Novi, P. Valbonesi, *Emission trading, allocation rules and cost effectiveness: empirical evidence from the European electricity sector*, in *L'industria*, n. 2, 2012, p. 311 e ss.; A. D. Ellerman, F. J. Convery, C. De Perthuis, *Pricing carbon: The European Union Emissions Trading Scheme*, in Cambridge University Press, 2010; P. Foderi, G. Natali, *L'analisi economica delle politiche ambientali*, Il Mulino, 2005; B. Hintermann, S. Peterson, W. Rickels *Price and market behavior in Phase II of the EU ETS*, in *Environmental and Resource Economics*, n. 1, 2017, p. 65 e ss.; K. Millock, C. Nauges, The *EU Emissions Trading Scheme: Disentangling the effects of industrial production and CO_2 emissions on carbon prices*, in *Environmental and Resource Economics*, n. 3, 2008, p. 427 e ss.; A. Nicita, P. Pasimeni, L*'impatto del sistema europeo di scambio delle quote di emissione (ETS) sulle imprese manifatturiere italiane*, in *Economia e Politica Industriale*, n. 1, 2012, p. 125 e ss.; R. Schmalensee, R. N. Stavins, *Lessons learned from three decades of experience with cap-and-trade*, in *Review of Environmental Economics and Policy*, n. 1, 2017, p. 59 e ss.; J. Sijm, K. Neuhoff, Y. Chen, *CO_2 cost pass-through and windfall profits in the power sector*, in *Climate Policy*, n. 1, 2006, p. 49 e ss.; R. N. Stavins, *Addressing climate change with a comprehensive US cap-and-trade system*, in *Review of Environmental Economics and Policy*, n. 2, 2008, p. 219 e ss.; M. Tavoni, *Il mercato europeo delle emissioni: il successo del Protocollo di Kyoto e le nuove sfide*, in *L'industria*, n. 3, 2007, p. 457 e ss.; T. Tietenberg, L. Lewis, *Environmental and natural resource economics*, Routledge, 2018. L. Weischer, J. Morgan, M. Patel, B*ridging the gap: Why, how and when to transition away from Kyoto's carbon markets?* World Resources Institute Working Paper, 2012.

4. R. Coase, *The Problem of Social Cost*, in *The Journal of Law & Economics*, n. 3, 1960, pp. 1 e ss.

Concludiamo questa breve premessa osservando come, in base alla disciplina fissata dalla Direttiva 2003/87/CE, ogni Stato membro istituisce al suo interno una Autorità competente: in Italia, tale Autorità è stata individuata nel "Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto", c.d. "Comitato ETS", organo interministeriale presieduto dal Ministero dell'ambiente e partecipato dai Ministeri dello Sviluppo Economico (oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy) e delle Infrastrutture (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

2. La sentenza del Tribunale di Isernia sul debito di restituzione delle quote

La prima sentenza, avente ad oggetto l'omologazione di un concordato preventivo, offre un'analisi delle problematiche connesse al sistema di scambio di quote di emissione di CO_2 e del loro impatto sulla crisi d'impresa e sulla successiva procedura di risanamento.
Come noto, il concordato preventivo (oggi disciplinato dal D.lgs. 14/2019 – Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza o "CCII") è una procedura concorsuale di regolazione negoziale della crisi che consente all'impresa di sottoporre ai creditori un piano in continuità (diretta o indiretta) oppure di liquidazione. L'omologazione esige, *inter alia*, la corretta formazione delle classi e la fattibilità economico-finanziaria del piano: la finalità è quella della conservazione del valore dell'impresa e la massimizzazione del soddisfacimento dei creditori.[5]
La sentenza del Tribunale di Isernia individua tra le cause principali della crisi della ricorrente, oltre allo straordinario incremento dei costi energetici verificatosi nel biennio 2021/2023, le criticità derivanti dalla gestione delle quote di emissione emerse con il passaggio alla Fase IV del protocollo, iniziata il 1° gennaio 2021: *"Con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 47/2020, ovvero con il passaggio alla fase IV del protocollo di Kyoto, a differenza di quanto disposto nelle fasi precedenti, allorquando le quote assegnate potevano essere utilizzate dall'impresa senza limiti temporali di anno in anno al fine di estinguere il debito di restituzione di quelle ricevute nell'anno precedente, è stato invece disposto che le quote emesse successivamente al 1° gennaio 2021 non potessero essere utilizzate per adempiere al "debito" di restituzione delle quote relativo alle emissioni prodotte nel corso delle precedenti fasi"*.

5. S. Ambrosini, *Il concordato preventivo e gli accordi di ristrutturazione dei debiti* (Trattato di diritto commerciale, vol. XI, tomo I), CEDAM, Padova, 2008, XV, p. 187; S. Ambrosini, P.G. Demarchi, M. Vitiello, *Il concordato preventivo e la transazione fiscale*, Zanichelli, Bologna, 2009, pp. 1–312; R. Amatore, L. Jeantes (a cura di), *Il nuovo concordato preventivo* (2ª edizione), Giuffrè, Milano, 2016, pp. 1–414; A. Caiafa (a cura di), *Il concordato preventivo. Casi e soluzioni sulle questioni più controverse, prima e dopo il Codice della crisi di impresa*, Dike Giuridica, Roma, 2024, pp. 1–272; A. Caiafa, A. Salvi (a cura di), *Il nuovo concordato preventivo. Profili procedurali. Contratti in corso. Rapporti di lavoro*, Pacini Editore, Pisa, 2016, pp. 1–664; M. Fabiani, Art. 2221. *Fallimento e concordato preventivo*. Vol. 2: *Concordato preventivo* (Commentario Scialoja–Branca), Zanichelli, Bologna, 2014, pp. 1–791; M. Fabiani, *La struttura finanziaria del concordato preventivo. Prima e dopo il nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, Zanichelli, Bologna, 2019, pp. 1–336.

A ciò – prosegue la sentenza – si è aggiunto un grave ritardo da parte del Comitato ETS nell'assegnazione delle nuove quote della Fase IV, avvenuta con circa nove mesi di ritardo. Questo ritardo ha impedito alla società di "finanziare" l'acquisto delle quote di Fase III necessarie per coprire il debito di emissioni del 2020, portando alla mancata restituzione delle quote entro la scadenza: tale inadempimento ha generato un verbale di accertamento sanzionatorio da parte del Comitato ETS e l'avvio di un contenzioso amministrativo culminato con la sentenza del TAR Molise di cui *infra* si dirà. Inoltre, la sentenza evidenzia come, anche durante la procedura di concordato, la società sia stata costretta, previa autorizzazione del Tribunale, ad acquistare quote sul mercato al fine di adempiere agli obblighi di restituzione ed evitare il blocco di future assegnazioni gratuite.

Circa l'impatto delle questioni legate alle quote ETS rispetto al piano di concordato omologato, la sentenza evidenzia due aspetti principali.

Il primo è dato dall'acquisto di quote durante la procedura. Come anticipato, la società ha dovuto utilizzare liquidità della procedura per acquistare quote sul mercato, un'operazione necessaria per la continuità aziendale e per evitare conseguenze pregiudizievoli come il blocco delle assegnazioni future. La mancata restituzione delle quote, oltre a determinare le sanzioni previste dall'art. 42, comma 14 D.Lgs. n. 47/2020 (nello specifico, l'obbligo di corresponsione di un importo per le emissioni in eccesso pari a cento euro per ogni tonnellata di CO_2 e, in più, di restituzione di un numero di emissioni corrispondente) avrebbe infatti potuto determinare l'impossibilità di beneficiare, negli anni successivi, del rilascio di quote gratuite già assegnate, ai sensi dell'art. 48 del Regolamento UE 2023/2904. Il piano di concordato in continuità si fondava in effetti sulla prosecuzione dell'attività aziendale, la quale a sua volta dipendeva dalla disponibilità delle quote ETS da non dovere acquistare a costi di mercato, che avrebbero pregiudicato il risanamento e la soddisfazione dei creditori. La società è stata dunque autorizzata ad acquistare le quote con fondi della procedura per adempiere a un obbligo sorto in parte prima del concordato e – sebbene la sentenza non approfondisca questo punto – la questione solleva un potenziale conflitto tra la necessità di rispettare la normativa ambientale per garantire la continuità aziendale e il principio di parità di trattamento dei creditori concorsuali.

Il secondo aspetto è rappresentato dall'accantonamento a fondo rischi: il piano concordatario ha dovuto prevedere un apposito fondo per gestire l'incertezza legata al contenzioso con il Comitato ETS. La sentenza specifica la costituzione di un "Fondo rischi chirografo" di importo pari alla sanzione contestata, per coprire l'eventuale esito sfavorevole del giudizio amministrativo.

In conclusione, la sentenza del Tribunale di Isernia mette in luce come la complessa e rigida disciplina del sistema ETS possa trasformarsi da strumento di politica ambientale a fattore scatenante la crisi d'impresa. Le obbligazioni derivanti da tale sistema, sia in termini di costi diretti per l'acquisto di quote, sia come passività potenziali derivanti da sanzioni, diventano elementi centrali che devono essere attentamente gestiti e ponderati all'interno di un piano di risanamento aziendale.

3. La sentenza del TAR Molise sul credito per l'assegnazione delle quote

Sebbene il Comitato ETS avesse formalmente disposto, con una serie di deliberazioni, l'assegnazione definitiva di quote ETS per l'anno 2024 in favore della medesima società sottoposta al concordato preventivo oggetto della sentenza del Tribunale di Isernia, non aveva poi provveduto all'effettivo "caricamento" di tali quote sul relativo conto di deposito.
La società ha quindi agito ai sensi degli artt. 31 e 117 del Codice del Processo Amministrativo, chiedendo al Giudice Amministrativo di accertare l'illegittimità del silenzio dell'Amministrazione, chiedendone la condanna a provvedere al caricamento delle quote 2024, precisando di aver provveduto, nell'ambito del concordato, alla restituzione, in data antecedente rispetto alla presentazione del ricorso innanzi al TAR Molise, delle quote assegnate in eccesso per l'anno 2023 e di non poter "*rispondere degli inadempimenti pregressi, in quanto ciò determinerebbe la frustrazione della funzione stessa della procedura concorsuale e delle modalità speciali di soddisfazione dei creditori che questa prevede*"; più nel dettaglio, le vicende concernenti il suo "*stato di adempimento*" in ordine agli obblighi restitutori delle quote ETS relative alle pregresse annualità non avrebbero potuto giustificare – a detta sempre della ricorrente – il mancato accreditamento sul conto di deposito delle quote ormai riconosciute con le succitate deliberazioni del Comitato ETS.
Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e il Comitato ETS si sono costituiti in giudizio, eccependo in via preliminare: 1) il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo in favore del Giudice Ordinario; 2) il difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo in favore del Giudice comunitario; 3) l'incompetenza territoriale in favore del TAR del Lazio, ritenuto territorialmente competente.
Il TAR Molise ha ritenuto fondata la prima delle suddette eccezioni preliminari.
Il cuore della motivazione del Tribunale risiede nella distinzione fondamentale tra la fase pubblicistica e quella meramente esecutiva, o contrattuale, del rapporto tra le parti.
Il Collegio ha stabilito che la fase in cui l'Amministrazione esercita il proprio potere autoritativo si è esaurita con l'adozione delle deliberazioni di assegnazione delle quote: in questo stadio, il Comitato ETS ha compiuto le proprie valutazioni e ha determinato il diritto della società a ricevere un certo quantitativo di quote, concludendo di fatto il procedimento amministrativo. La posizione giuridica della ricorrente, in questa fase, era di interesse legittimo, ossia l'interesse a un corretto esercizio del potere da parte della P.A.
Una volta emessi i provvedimenti di assegnazione, il rapporto tra l'Amministrazione e la società si è trasformato: l'attività residua, ovvero il c.d. "caricamento" materiale delle quote sul conto di deposito, non costituirebbe più esercizio di un potere pubblico discrezionale, bensì un mero adempimento di un'obbligazione già sorta e, pertanto, attinente solo alla fase esecutiva del *decisum* scaturente dalle suindicate deliberazioni. Una attività, dunque, esulante dall'esercizio di poteri autoritativi, ancorché di natura vincolata, che, in quanto tale, soggiace al regime civilistico.
In definitiva, la posizione giuridica vantata dalla ricorrente non sarebbe più un interesse legittimo, bensì un vero e proprio diritto soggettivo alla prestazione (l'accreditamento delle quote), con conseguente devoluzione della questione alla cognizione del Giudice ordinario.

La decisione del TAR Molise si inserisce in un solco giurisprudenziale che ha chiarito i confini tra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa. Il principio cardine, applicabile per analogia anche al caso di specie, è quello della "bipartizione della giurisdizione" nelle procedure che coinvolgono la Pubblica Amministrazione. Nello specifico, la giurisprudenza in tema ha chiarito che: (*a*) la fase prodromica e genetica del rapporto, in cui la P.A. esercita un potere autoritativo (ad esempio, la scelta del contraente in una gara d'appalto o la concessione di un beneficio economico), rientra nella giurisdizione del Giudice Amministrativo, a tutela degli interessi legittimi dei privati;[6] (*b*) la fase successiva, che riguarda l'esecuzione del rapporto (contrattuale o di altra natura), è caratterizzata da posizioni paritetiche di diritto soggettivo e, pertanto, le relative controversie (inadempimento, pagamento di corrispettivi, ecc.) sono devolute al Giudice Ordinario.[7] Appartengono perciò al Giudice Ordinario le controversie concernenti l'interpretazione dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto o dal rapporto, incluse le vicende del suo adempimento.[8] La sentenza del TAR Molise applica questo schema: l'assegnazione delle quote ETS è l'atto autoritativo che conclude la fase pubblicistica, mentre la successiva pretesa al loro effettivo accredito è una pretesa all'adempimento di un'obbligazione, configurando un diritto soggettivo da far valere dinanzi al giudice ordinario.

4. Le modifiche al Registro dell'Unione introdotte dal Regolamento (UE) 2025/1253

L'infrastruttura tecnologica del sistema EU ETS è costituita dal Registro dell'Unione (che apre e gestisce i c.d. "*accounts*", vale a dire i conti di deposito intestati agli operatori, emette/accredita le quote, ne consente il trasferimento e la restituzione), mentre l'EUTL (*European Union Transaction Log*) esegue controlli *ex ante* e assicura la tracciabilità integrale delle operazioni (valida le emissioni, i trasferimenti e le restituzioni, applicando regole di coerenza e integrità: unicità delle quote, divieto di doppio utilizzo, rispetto di stati/blocchi).
Il Regolamento delegato (UE) 2019/1122 ha integrato la Direttiva 2003/87/CE relativamente al funzionamento del Registro dell'Unione, fissando le regole tecniche e operative per la gestione dei conti, la comunicazione dei dati, la rendicontazione e le modalità di trasferimento delle quote. La modifica centrale introdotta dal Regolamento (UE) 2025/1253 è data dalla sostituzione del paragrafo 2 dell'art. 48 del Regolamento 2019/1122 con un nuovo testo che recita: "*L'amministratore centrale provvede a che il registro dell'Unione trasferisca automaticamente le quote generiche dal conto unionale di assegnazione, in conformità della relativa tabella nazionale di assegnazione, al conto pertinente di deposito di gestore, aperto o bloccato, tenendo in considerazione le modalità di trasferimento automatico indicate nelle specifiche tecniche e per lo scambio dei dati di cui all'articolo 75.*"

6. Cass. Civ., Sez. Un., n. 26853/2023.
7. Cass. Civ., Sez. Un., n. 19196/2025.
8. Anche in materia di concessioni di servizi pubblici, le controversie relative a indennità, canoni e altri corrispettivi sono escluse dalla Giurisdizione Amministrativa, poiché vertono su un rapporto paritetico: cfr. Cass. Civ., Sez. Un., n. 254/2021.

Rispetto alla versione precedente, si dispone ora con chiarezza che l'operazione deve essere automatica, senza lasciare margine di discrezionalità: la destinazione delle quote al "*conto pertinente di deposito di gestore, aperto o bloccato*" è esplicitamente menzionata, anziché lasciare ambiguità su quali conti possono ricevere le quote.
Si configura, dunque, un obbligo in capo all'Amministratore centrale: l'allocazione fluisce *ipso iure* al "*conto pertinente di deposito*", anche se "*bloccato*"; tale automatismo riduce l'alea di approvvigionamento e accresce la prevedibilità, secondo una matrice deterministica.

5. Considerazioni sul debito di restituzione e sul credito per l'assegnazione delle quote nella crisi d'impresa

La nuova disposizione del Regolamento (UE) 2025/1253, in forza della quale il trasferimento automatico delle quote avviene anche verso il conto di deposito "*bloccato*", è dirimente rispetto alla valutazione del merito nel contenzioso instaurato innanzi al TAR Molise.
La precedente normativa legava il trasferimento a uno stato di piena conformità, creando un blocco operativo per le imprese con pendenze pregresse ex artt. 27 del D.lgs. 47/2020[9] e 10 bis della Direttiva 2003/87/CE[10] (come nel caso della società ammessa al concordato preventivo, che aveva mancato di restituire le quote in alcune delle precedenti annualità), mentre la novella risolve l'*impasse*, recependo implicitamente la tesi sostenuta in giudizio dall'impresa ricorrente: l'assegnazione e l'accreditamento delle quote di un'annualità sono un'operazione distinta e non subordinata alla risoluzione di inadempimenti passati.
A causa della apertura della procedura concorsuale, si era in effetti determinato per la società il divieto di procedere all'adempimento delle obbligazioni sorte prima dell'apertura del concorso. *Rectius*, l'obbligazione di restituire le quote (una *res*)[11] si è convertita nella obbligazione pecuniaria

9. "*Il Comitato....sospende il rilascio delle quote di emissione agli impianti che hanno comunicato l'interruzione delle attività; che sono in stato di cessazione e la cui autorizzazione non è stata ancora revocata; che non hanno comunicato, con esito valutato positivo dal Comitato, i livelli annuali di attività nell'anno 2022; ovvero che hanno aperta una delle procedure concorsuali attualmente regolate dall'ordinamento giuridico nazionale*".
10. "*Non sono assegnate quote a titolo gratuito a un impianto che ha cessato l'attività, a meno che il gestore non dimostri all'autorità competente che tale impianto riprenderà la produzione entro un determinato e ragionevole lasso di tempo. Si considera che abbiano cessato l'attività gli impianti per i quali è scaduta o è stata ritirata l'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra e quelli per i quali l'attività o la ripresa dell'attività sono tecnicamente impossibili*".
11. La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 25492/2019, ha qualificato le quote CO_2 come beni immateriali, assimilando la loro cessione a una prestazione di servizi soggetta ad aliquota IVA ordinaria: *"Il certificato Co_2 rappresenta quote di emissioni; e la quota di emissioni è definita dall'art. 3 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2003/87/CE del 13 ottobre 2003 come* "il diritto di emettere una tonnellata di biossido di carbonio equivalente per un periodo determinato, valido unicamente per rispettare le disposizioni della presente direttiva e cedibile conformemente alla medesima" *(definizione recepita nel diritto interno dapprima con l'art. 3, lett. p), del d.lgs. 4 aprile 2006, n. 216 e poi con l'art. al, lett. pp), del d.lgs. 13 marzo 2013, n. 30, che, nell'attuare la direttiva n. 2009/29/CE, la quale modifica quella precedente del 2003, ha sostituito la disciplina già contenuta nel d.lgs. n.*

di pagare una somma di denaro corrispondente al valore delle quote *ex* art. 158 CCII, disposizione dedicata alla liquidazione giudiziale ma applicabile, in forza del rinvio svolto nell'art. 96 CCII, anche alla procedura di concordato (su tali norme si tornerà in seguito).
Di talché, dato che l'obbligo di restituire le quote si è convertito in una obbligazione pecuniaria e considerando, inoltre, che le obbligazioni pecuniarie della ricorrente avrebbero potuto essere adempiute esclusivamente con le modalità, le misure e i tempi stabiliti dal concordato omologato, non sarebbe stato concepibile un inadempimento in senso tecnico (oltretutto, il Comitato ETS, al pari di ogni altro creditore della Società, non avrebbe potuto e non potrebbe avviare delle azioni volte ad ottenere, coattivamente, l'adempimento della obbligazione).
Inoltre, se l'inadempimento alla obbligazione pregressa avesse potuto effettivamente precludere la assegnazione delle quote relative alle annualità successive, la disciplina dell'EU ETS sarebbe stata in palese contrasto con quella del concordato con continuità (c.c.i.i.) e, prima ancora, contro la Direttiva Insolvency (2019/2023). Varie disposizioni del Codice della Crisi (emanato in attuazione di quella Direttiva) sono volte a garantire la persistente erogazione di beni e servizi a dispetto dell'inadempimento dell'impresa. Così, ad esempio, l'art. 94 bis, secondo comma, il quale prevede che "*i creditori i..... non possono, unilateralmente, rifiutare l'adempimento dei contratti essenziali in corso di esecuzione o provocarne la risoluzione, né possono anticiparne la scadenza o modificarli in danno dell'imprenditore per il solo fatto del mancato pagamento di crediti anteriori rispetto alla presentazione della domanda di accesso al concordato preventivo in continuità aziendale. Sono essenziali i contratti necessari per la continuazione della gestione corrente dell'impresa, inclusi i contratti relativi alle forniture la cui interruzione impedisce la prosecuzione dell'attività del debitore*". Sebbene la disposizione sia posta per i "*contratti*" e per le "*forniture*", non sarebbe difficile ricavare un principio generale, suscettibile di applicazione anche al caso di specie, in base al quale l'inadempimento alle precedenti obbligazioni non deve implicare la interruzione di attività che siano essenziali ai fini della prosecuzione della impresa. In senso analogo l'art. 7, quarto comma, della Direttiva Insolvency, il quale prevede che "*Gli Stati membri*

216/06). La sorte delle quote è controllata da ciascuno Stato membro, che, a norma dell'art. 19 della suddetta direttiva n. 2003/87/CE, provvede "...ad istituire e conservare un registro per assicurare l'accurata contabilizzazione precisa delle quote di emissioni rilasciate, possedute, cedute e cancellate...". *Sicché il certificato* Co_2 *si traduce in un'autorizzazione dello Stato o delle autorità pubbliche a emettere gas a effetto serra per un periodo determinato. 1.2.- L'obiettivo del diritto unionale è volto a ridurre le emissioni di gas a effetto serra; a tal fine ci si fonda sul valore economico delle quote, per incentivare le imprese a diminuire le proprie emissioni. È stato così istituito un sistema di scambio delle quote, che le imprese possono vendere in base al loro valore sul mercato e agli utili che possono ricavarne (Corte giust. 12 aprile 2018, causa C- 302/17, PPC Power a.s., punto 24; 17 ottobre 2013, cause C- 566/11, 567/11, 580/11, 591/11, 620/11 e 640/11)*". Il D.lgs. n. 58/1998 (Testo Unico della Finanza o "TUF"), come modificato dal D.Lgs. n. 129/2017 in attuazione della direttiva MiFID II, ha inserito esplicitamente le "*quote di emissioni che consistono di qualsiasi unità riconosciuta conforme ai requisiti della direttiva 2003/87/CE*" nell'elenco degli strumenti finanziari. Anche il Regolamento (UE) n. 596/2014 sugli abusi di mercato (MAR) tratta i "*partecipanti al mercato delle quote di emissioni*" come soggetti tenuti a obblighi di comunicazione di informazioni privilegiate, assimilando di fatto le quote a strumenti finanziari il cui prezzo può essere influenzato da informazioni non pubbliche.

prevedono norme che impediscono ai creditori cui si applica la sospensione di rifiutare l'adempimento dei contratti pendenti essenziali, o di risolverli, anticiparne la scadenza o modificarli in altro modo a danno del debitore, in relazione ai debiti sorti prima della sospensione, per la sola ragione di non essere stati pagati dal debitore. I contratti pendenti essenziali devono essere intesi come i contratti pendenti necessari per la continuazione della gestione corrente dell'impresa, inclusi i contratti relativi alle forniture la cui interruzione comporterebbe la paralisi dell'attività del debitore".

Insomma, se davvero il diritto unionale avesse consentito di vietare la consegna delle quote, ciò avrebbe implicato una grave contraddizione nelle fonti europee.

Consentendo il trasferimento anche su un conto "*bloccato*", la norma introdotta dal Regolamento (UE) 2025/1253 dissocia oggi l'obbligo dell'Amministrazione di rendere disponibili le quote assegnate dalla gestione di debiti pregressi per la restituzione delle quote relative alle annualità precedenti, che devono seguire l'*iter* appropriato: nel caso di una procedura concorsuale, l'insinuazione al passivo.[12]

Al riguardo, proprio con riferimento al passivo della procedura (debiti) occorre evidenziare che l'art. 36, comma 3 D.lgs. n. 47/2020, nel prevedere per le imprese l'obbligo di restituire le quote di emissioni pari alle emissioni totali prodotte, pare contemplare esclusivamente la possibilità di un adempimento in natura, ossia mediante la consegna materiale delle quote.

Il che sembra determinare un contrasto (non risolto dalle modifiche al Registro dell'Unione introdotte dal Regolamento 2025/1253) con una delle principali disposizioni del diritto della crisi d'impresa italiano, ossia l'art. 158 del CCII, applicabile tanto all'istituto della liquidazione giudiziale, quanto a quello del concordato preventivo (in virtù dell'art. 96 CCII), il quale dispone che i "*crediti non scaduti, aventi per oggetto una prestazione in danaro determinata con riferimento ad altri valori o aventi per oggetto una prestazione diversa dal danaro, concorrono secondo il loro valore alla data di apertura della liquidazione giudiziale*". Con la precisazione che la disciplina di cui all'art. 158 CCII riguarda i crediti non scaduti prima della data di apertura della procedura, il cui valore va determinato – come imposto dalla norma – in detta ultima data, quale espressione del principio generale di c.d. "*cristallizzazione*" della massa passiva, così sembrando escludere la possibilità di adempimento in natura (contrariamente a quanto disposto senza eccezioni dall'art. 36, comma 3, D.lgs. n. 47/2020).

Lo stesso deve dirsi, tuttavia, in caso di crediti già scaduti prima dell'apertura della procedura, sebbene sia diversa la determinazione del valore, da ragguagliarsi in questo caso alla data di scadenza dell'obbligazione, sempre previa conversione dell'obbligazione restitutoria in natura (obbligo di restituzione delle quote) nell'obbligazione pecuniaria di pagare il controvalore.

12. La sentenza del Tribunale di Roma n. 5236/2018, relativa a un caso di amministrazione straordinaria, ha stabilito che il diritto alla restituzione delle quote, se sorto prima della dichiarazione dello stato di insolvenza, deve essere accertato nell'ambito della procedura concorsuale (verifica dello stato passivo) nel rispetto della *par condicio creditorum*. In quel caso, il Tribunale ha annullato un'ordinanza-ingiunzione emessa dal Comitato ETS, affermando che quest'ultimo avrebbe dovuto insinuarsi al passivo della procedura.