Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

17 dicembre 2015*

«Rinvio pregiudiziale — Direttiva 2003/87/CE — Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra — Ammenda per le emissioni in eccesso — Proporzionalità»

Nella causa C-580/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino, Germania), con decisione del 21 novembre 2014, pervenuta in cancelleria il 16 dicembre 2014, nel procedimento

Sandra Bitter, in qualità di curatore fallimentare della Ziegelwerk Höxter GmbH,

contro

Bundesrepublik Deutschland,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da A. Arabadjiev, presidente di sezione, J.-C. Bonichot (relatore) e E. Regan, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Bundesrepublik Deutschland, da G. Buchholz, Rechtsanwalt;

— per il governo tedesco, da T. Henze e K. Petersen, in qualità di agenti;

— per il Parlamento europeo, da P. Schonard e A. Tamás, in qualità di agenti;

— per il Consiglio dell'Unione europea, da M. Simm e N. Rouam, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, da E. White e A.C. Becker, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di statuire con ordinanza motivata, conformemente all'articolo 99 del regolamento di procedura della Corte,

* Lingua processuale: il tedesco.

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla validità dell'articolo 16, paragrafo 3, secondo periodo, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275, pag. 32), come modificata dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (GU L 140, pag. 63, in prosieguo: la «direttiva 2003/87»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che vede opposta la sig.ra Bitter, avvocato, in qualità di curatore fallimentare della Ziegelwerk Höxter GmbH (in prosieguo: la «Ziegelwerk Höxter»), alla Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania), riguardo all'ammenda inflitta da quest'ultima alla Ziegelwerk Höxter per l'inadempimento dei propri obblighi di comunicazione e restituzione delle sue quote di emissioni di biossido di carbonio equivalente relative all'anno 2011.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Il considerando 2 della direttiva 2003/87 così recita:

«Il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, istituito con decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, [del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (GU L 242, pag. 1),] individua nel cambiamento climatico un tema prioritario per le iniziative della Comunità e prevede, per il 2005, l'istituzione di un sistema per lo scambio di emissioni esteso a tutta la Comunità. Tale programma riconosce che la Comunità si è impegnata a conseguire, tra il 2008 e il 2012, una riduzione dell'8% delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al livello del 1990 e che, a più lungo termine, occorrerà che le emissioni di gas a effetto serra diminuiscano del 70% circa rispetto al livello del 1990».

4 Il considerando 4 della direttiva in parola è così formulato:

«Una volta entrato in vigore, il protocollo di Kyoto, approvato con decisione 2002/358/CE del Consiglio del 25 aprile 2002, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Kyoto allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni [(GU L 130, pag. 1)], impegnerà la Comunità e i suoi Stati membri a ridurre, nel periodo 2008-2012, le loro emissioni antropiche aggregate dei gas a effetto serra elencate nell'allegato A del protocollo nella misura dell'8% rispetto al livello del 1990».

5 L'articolo 12, paragrafo 3, della citata direttiva prevede quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono affinché, entro il 30 aprile di ogni anno, il gestore di ciascun impianto restituisca un numero di quote di emissioni, diverse dalle quote rilasciate a norma del capo II, pari alle emissioni totali di tale impianto nel corso dell'anno civile precedente, come verificato a norma dell'articolo 15, e che tali quote siano successivamente cancellate».

6 Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87:

«Gli Stati membri provvedono affinché il gestore o l'operatore aereo che, entro il 30 aprile di ogni anno, non restituisce un numero di quote di emissioni sufficiente a coprire le emissioni rilasciate durante l'anno precedente sia obbligato a pagare un'ammenda per le emissioni in eccesso. Per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa per la quale il gestore non ha restituito le quote di emissione, l'ammenda per le emissioni in eccesso corrisponde a 100 EUR. Il pagamento dell'ammenda per le emissioni in eccesso non dispensa il gestore dall'obbligo di restituire un numero di quote di emissioni corrispondente a tali emissioni in eccesso all'atto della restituzione delle quote relative alle emissioni dell'anno civile seguente».

7 L'articolo 16, paragrafo 4, della direttiva 2003/87, nella versione iniziale, prevedeva quanto segue:

«Durante il triennio che ha inizio il 1° gennaio 2005, per ogni tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa da un impianto per il quale il gestore non ha restituito le quote di emissione, gli Stati membri applicano un'ammenda di livello inferiore per le emissioni in eccesso, pari a 40 EUR. Il pagamento dell'ammenda per le emissioni in eccesso non dispensa il gestore dall'obbligo di restituire un numero di quote di emissioni corrispondente a tali emissioni in eccesso all'atto della restituzione delle quote relative alle emissioni dell'anno civile seguente».

Il diritto tedesco

8 La direttiva 2003/87 è stata recepita con la legge sullo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen), dell'8 luglio 2004 (BGBl. I, pag. 1578; in prosieguo: la «legge sullo scambio di quote»).

9 L'articolo 6, paragrafo 1, della legge sullo scambio di quote dispone quanto segue:

«Il responsabile deve restituire all'autorità competente entro il 30 aprile di ogni anno, a decorrere per la prima volta dal 2006, un numero di quote di emissioni corrispondente alle emissioni prodotte dalla sua attività nell'anno civile precedente».

10 L'articolo 18 della legge sullo scambio di quote, rubricato «Attuazione dell'obbligo di restituzione», ai paragrafi da 1 a 3 prevede quanto segue:

«(1) Qualora il responsabile non adempia il suo obbligo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, l'autorità competente infligge, per ogni tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa, in ordine alla quale il responsabile non abbia restituito alcuna quota, un'ammenda di EUR 100, nel primo periodo di assegnazione di EUR 40. L'autorità può rinunciare ad infliggere un'ammenda qualora il responsabile non abbia potuto adempiere il suo obbligo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, per motivi di forza maggiore.

(2) Qualora il responsabile non abbia correttamente comunicato le emissioni prodotte dalla sua attività, l'autorità competente effettua una stima delle emissioni prodotte dall'attività nell'anno civile precedente. La stima costituisce il fondamento incontrovertibile dell'obbligo di cui all'articolo 6, paragrafo 1. Non si effettua la stima nel caso in cui il responsabile adempia correttamente il suo obbligo di comunicazione nell'ambito dell'audizione che precede la decisione di fissazione dell'ammenda di cui al paragrafo 1.

(3) Il responsabile rimane obbligato a restituire le quote di emissioni mancanti, nel caso di cui al paragrafo 2 sulla base della stima effettuata, entro il 30 aprile dell'anno successivo (...)».

Fatti di cui alla controversia principale e questione pregiudiziale

11 La Ziegelwerk Höxter è una società con sede in Germania che, fino al mese di settembre del 2011, gestiva un impianto che emetteva gas a effetto serra. Con ordinanza del 1º novembre 2011, l'Amtsgericht Paderborn (Tribunale distrettuale di Paderborn) avviava una procedura fallimentare nei confronti di detta società.

12 Nell'ambito della menzionata procedura, la sig.ra Bitter, avvocato, veniva nominata curatore fallimentare. In tale qualità, era considerata dalle autorità tedesche la gestrice dell'impianto, conseguentemente responsabile del rispetto degli obblighi applicabili all'impianto stesso in forza della legge sullo scambio di quote.

13 Dette autorità, quindi, le chiedevano di fornire le comunicazioni delle emissioni di gas a effetto serra per l'anno 2011 e di restituire le quote di emissioni relative allo stesso anno.

14 La sig.ra Bitter riteneva che, dal momento che la Ziegelwerk Höxter aveva cessato la propria attività prima dell'avvio della procedura fallimentare nel mese di settembre del 2011, tale impresa non fosse più tenuta a comunicare né a restituire le proprie quote di biossido di carbonio equivalente emesso per l'anno 2011, atteso che i suoi eventuali debiti dovevano unicamente essere iscritti al passivo fallimentare.

15 Dalla decisione di rinvio risulta che, con messaggio di posta elettronica del 20 settembre 2012, un ex rappresentante dell'impresa di cui trattasi dichiarava alle competenti autorità tedesche che, durante l'anno 2011, erano state emesse dall'impresa 3 324 tonnellate di biossido di carbonio.

16 Con decisione del 20 marzo 2013, tali autorità ritenevano che il numero di quote di emissioni non restituite dall'impresa per l'anno 2011 ammontasse a 3 323 e le infliggevano un'ammenda dell'importo di EUR 332 300, ai sensi dell'articolo 18 della legge sullo scambio di quote, che recepisce l'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87.

17 La sig.ra Bitter contestava la menzionata decisione dinanzi al Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino), il quale si interroga sulla conformità del livello dell'ammenda prevista dalla citata disposizione al principio di proporzionalità.

18 Il Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino) sostiene in particolare che, atteso che la Corte ha già ritenuto che l'ammenda di EUR 40 per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa per la quale il gestore non ha restituito le quote di emissione, prevista all'articolo 16, paragrafo 4, della direttiva 2003/87 nella versione iniziale, durante il primo periodo di scambio compreso tra l'anno 2005 e l'anno 2007, fosse conforme al principio di proporzionalità (sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664), tale ipotesi non può ricorrere nel caso dell'ammenda dell'importo di EUR 100 per tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa per la quale il gestore non ha restituito le quote di emissione, prevista all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, a decorrere dall'anno 2008, tenuto conto, inoltre, del crollo del prezzo delle quote di emissione di gas a effetto serra dal mese di dicembre del 2006.

19 Il giudice del rinvio ricorda, in proposito, che il principio di proporzionalità richiede che gli atti delle istituzioni dell'Unione europea non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva, atteso che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti. Il riferimento è alla sentenza Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, punti 35 e 40).

20 In siffatte circostanze, il Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia in contrasto con il principio di proporzionalità la norma di cui all'articolo 16, paragrafo 3, secondo periodo della direttiva 2003/87, la quale stabilisce che, per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa per la quale il gestore o operatore aereo non ha restituito le quote di emissione, l'ammenda per le emissioni in eccesso corrisponde a EUR 100».

Sulla questione pregiudiziale

21 Ai sensi dell'articolo 99 del suo regolamento di procedura, quando la risposta a una questione pregiudiziale può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza, la Corte, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata.

22 Tale disposizione deve trovare applicazione nel presente procedimento.

23 Con la sua questione, il giudice del rinvio si interroga sulla validità dell'articolo 16, paragrafo 3, secondo periodo, della direttiva 2003/87 alla luce, in particolare, del principio di proporzionalità.

24 Va ricordato, in limine, che il principio di proporzionalità, il quale è parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerli (v. sentenze Vodafone e a., C-58/08, EU:C:2010:321, punto 51, nonché Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punto 34).

25 Per quanto riguarda il sindacato giurisdizionale di tali condizioni, occorre tuttavia riconoscere al legislatore dell'Unione un ampio potere discrezionale in un settore che richiede da parte sua scelte di natura politica, economica o sociale e rispetto al quale esso è chiamato ad effettuare valutazioni complesse. Quindi, nel suo sindacato giurisdizionale sull'esercizio di siffatta competenza, la Corte non può sostituire la propria valutazione a quella del legislatore dell'Unione. Essa potrebbe censurarne la scelta normativa soltanto qualora apparisse manifestamente errata, oppure qualora gli inconvenienti che ne derivano per alcuni operatori economici fossero sproporzionati rispetto ai vantaggi che essa presenta per altri (v. sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punto 35, nonché la giurisprudenza ivi citata).

26 In proposito, dalle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea dell'8 marzo 2001, alle quali si riferisce il considerando 1 della direttiva 2003/87, risulta che l'istituzione di un sistema di contabilizzazione e di scambio delle quote di emissione di biossido di carbonio equivalente su scala comunitaria costituisce una scelta normativa che ha tradotto un orientamento politico, in un contesto di emergenza connesso alla necessità di fronteggiare gravi preoccupazioni ambientali. Tale scelta normativa si basa, per giunta, su considerazioni economiche e tecniche complesse e ampiamente dibattute, esposte nel Libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea [COM(2000) 87 definitivo]. Allo scopo di contribuire alla realizzazione degli impegni dell'Unione e dei suoi Stati membri in base al protocollo di Kyoto, il legislatore dell'Unione è stato quindi indotto a valutare e a ponderare egli stesso gli effetti futuri e incerti del proprio intervento (v. sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punto 36).

27 Orbene, il giudizio sulla proporzionalità di un atto dell'Unione non può dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti i suoi risultati. Qualora il legislatore dell'Unione debba valutare gli effetti futuri di una normativa e questi non possano essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere censurata solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui disponeva

al momento dell'adozione della normativa stessa (v., in tal senso, sentenze Jippes e a., C-189/01, EU:C:2001:420, punto 84 e giurisprudenza ivi citata, e sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punto 37).

28 Applicando detti principi, nella sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) la Corte ha riconosciuto la proporzionalità non soltanto dell'ammenda transitoria di EUR 40 per tonnellata prevista all'articolo 16, paragrafo 4, della direttiva 2003/87, nella versione iniziale, ma altresì dell'ammenda forfettaria di EUR 100 per tonnellata prevista al paragrafo 3 del medesimo articolo, nella misura in cui a tale importo non si affianca alcuna possibilità di modifica ad opera del giudice nazionale.

29 La Corte ha altresì dichiarato che la direttiva 2003/87 lasciava ai gestori un termine ragionevole per conformarsi al loro obbligo di restituzione e che gli Stati membri avevano la possibilità di istituire meccanismi di ammonimenti, richiami e restituzioni anticipate che consentissero ai gestori in buona fede di essere perfettamente informati di tale obbligo e di non correre così alcun rischio di vedersi infliggere un'ammenda (sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punti 40 e 41).

30 La Corte ha sottolineato in particolare che l'obbligo di restituzione previsto all'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, e l'ammenda forfettaria che lo sanziona all'articolo 16 di tale direttiva, senza altra flessibilità che la riduzione transitoria del suo importo nel periodo compreso tra l'anno 2005 e l'anno 2007, sono risultati necessari al legislatore dell'Unione, nell'intento di perseguire l'obiettivo legittimo di istituire un sistema efficace di scambi di quote di biossido di carbonio equivalente, per evitare che taluni gestori o intermediari di mercato siano tentati di aggirare o manipolare il sistema alterando abusivamente i prezzi, i quantitativi, i termini o i prodotti finanziari complessi di cui qualsiasi mercato incentiva la creazione (sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punto 39).

31 Essa ha rilevato, in particolare, che il livello relativamente elevato dell'ammenda è giustificato dalla necessità che gli inadempimenti dell'obbligo di restituire un numero sufficiente di quote siano trattati in modo rigoroso e coerente nell'insieme dell'Unione (sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punto 39).

32 La circostanza che l'importo di cui trattasi sia superiore a quello riguardo al quale la Corte si è pronunciata nella sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) non è tale da porre in discussione detta valutazione, atteso che l'applicazione di un'ammenda di un importo inferiore durante il primo periodo di scambio, come rilevato dalla Corte al punto 25 della citata sentenza, era giustificata dal fatto che si trattava di un periodo di sperimentazione del sistema, nell'ambito del quale gli operatori economici interessati erano sottoposti ad obblighi meno stringenti.

33 Occorre ricordare che il legislatore dell'Unione, del resto, non ha aumentato l'importo dell'ammenda applicabile dopo il primo periodo di scambio, ma ha «ridotto» in via transitoria, durante tale periodo iniziale, l'importo dell'ammenda altrimenti fissata in EUR 100 ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, secondo periodo, della direttiva 2003/87 (v. sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punti 25 e 39).

34 Per quanto attiene all'argomento secondo il quale i prezzi delle quote di emissione sono sensibilmente diminuiti dopo il primo periodo di scambio, al punto 27 della sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) la Corte ha già rilevato che il legislatore dell'Unione intendeva, istituendo esso stesso un'ammenda predefinita, porre il sistema di scambio delle quote al riparo dalle distorsioni di concorrenza derivanti dalle manipolazioni del mercato. Come risulta dal punto 25 supra, la Corte non può sostituire la propria valutazione a quella del legislatore dell'Unione.

35 Conseguentemente, dall'esame della questione sollevata non è emerso alcun elemento atto ad inficiare, alla luce del principio di proporzionalità, la validità dell'articolo 16, paragrafo 3, secondo periodo, della direttiva 2003/87, nella parte in cui prevede un'ammenda di EUR 100 per tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa per la quale il gestore non ha restituito le quote di emissione.

Sulle spese

36 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 (Sesta Sezione) dichiara:

Dall'esame della questione sollevata non è emerso alcun elemento atto ad inficiare, alla luce del principio di proporzionalità, la validità dell'articolo 16, paragrafo 3, secondo periodo, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, come modificata dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, nella parte in cui prevede un'ammenda di EUR 100 per tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa per la quale il gestore non ha restituito le quote di emissione.

Firme