Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

26 marzo 2020*

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra – Direttiva 2003/87/CE – Ammenda sulle emissioni in eccesso – Assenza di una causa di esenzione in caso di effettiva disposizione delle quote non restituite, salvo forza maggiore – Impossibilità di modifica dell'importo dell'ammenda – Proporzionalità – Articoli 20, 41, 47 e articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Principio della tutela del legittimo affidamento»

Nella causa C-113/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Cour administrative (Corte amministrativa, Lussemburgo), con decisione del 7 febbraio 2019, pervenuta in cancelleria il 12 febbraio 2019, nel procedimento

Luxaviation SA

contro

Ministre de l'Environnement,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da M. Safjan, presidente di sezione, J.-C. Bonichot (relatore), presidente della Prima Sezione, e C. Toader, giudice,

avvocato generale: J. Kokott,

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Luxaviation SA, da N. Bannasch e M. Zins, avocats;

– per il governo lussemburghese, da D. Holderer e T. Uri, in qualità di agenti;

– per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e J. Langer, in qualità di agenti;

– per il Parlamento europeo, da L. Darie, C. Ionescu Dima e A. Tamás, in qualità di agenti;

– per il Consiglio dell'Unione europea, da K. Michoel e A. Westerhof Löfflerová, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il francese.

– per la Commissione europea, da J.-F. Brakeland 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,

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 16, paragrafo 3, 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 2003, L 275, pag. 32), come modificata dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (GU 2009, L 140, pag. 63) (in prosieguo: la «direttiva 2003/87»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone la Luxaviation SA al ministre de l'Environnement (Ministro dell'ambiente, Lussemburgo) in merito al rispetto da parte della Luxaviation dei suoi obblighi in materia di restituzione delle quote di emissioni di CO2 per l'anno 2015.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2003/87

3 I considerando da 5 a 7 della direttiva 2003/87 così recitano:

«(5) La Comunità e i suoi Stati membri hanno convenuto di adempiere gli impegni a ridurre le emissioni antropiche dei gas a effetto serra di cui al protocollo di Kyoto. (...) La presente direttiva è intesa a contribuire ad un più efficace adempimento degli impegni da parte della Comunità europea e dei suoi Stati membri mediante un efficiente mercato europeo delle quote di emissione dei gas a effetto serra, con la minor riduzione possibile dello sviluppo economico e dell'occupazione.

(6) La decisione 93/389/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1993, su un meccanismo di controllo delle emissioni di CO2 e di altri gas a effetto serra nella Comunità [GU 1993, L 167, pag. 31], ha istituito un meccanismo per controllare le emissioni di gas a effetto serra e valutare i progressi realizzati ai fini del rispetto degli impegni assunti in ordine a tali emissioni. Detto meccanismo aiuterà gli Stati membri a determinare la quantità totale di quote di emissioni da assegnare.

(7) Sono necessarie disposizioni comunitarie sull'assegnazione di quote di emissioni da parte degli Stati membri onde contribuire a preservare l'integrità del mercato interno ed evitare distorsioni della concorrenza».

4 L'articolo 4 di tale direttiva è formulato nel seguente modo:

«Gli Stati membri provvedono affinché, a decorrere dal 1º gennaio 2005, nessun impianto possa esercitare le attività elencate all'allegato I che comportano emissioni specificate in relazione a tale attività, a meno che il relativo gestore non sia munito di un'autorizzazione rilasciata da un'autorità competente ai sensi degli articoli 5 e 6 (...)».

5 Ai termini dell'articolo 6, paragrafo 2, di detta direttiva:

«L'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra contiene i seguenti elementi:

(...)

e) obbligo di restituire quote di emissioni, diverse dalle quote rilasciate a norma del capo II, pari alle emissioni complessivamente rilasciate dall'impianto durante ciascun anno civile, (...) entro quattro mesi dalla fine di tale anno».

6 L'articolo 11, paragrafo 2, della stessa direttiva così prevede:

«Entro il 28 febbraio di ogni anno, le autorità competenti rilasciano il quantitativo di quote da assegnare per quell'anno (...)».

7 L'articolo 12 della stessa direttiva, relativo a trasferimento, restituzione e cancellazione di quote di emissioni, al suo paragrafo 3, così dispone:

«(...) 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, (...) e che tali quote siano successivamente cancellate (...)».

8 L'inadempimento di tale obbligo è sanzionato, oltre che con la pubblicazione dei nomi dei gestori inadempienti prevista al paragrafo 2 dell'articolo 16 della direttiva 2003/87, con un'ammenda prevista al paragrafo 3 dello stesso articolo, ai sensi del quale:

«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 o l'operatore aereo non ha restituito le quote di emissione, l'ammenda per le emissioni in eccesso corrisponde a EUR 100. Il pagamento dell'ammenda per le emissioni in eccesso non dispensa il gestore o l'operatore aereo 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».

9 Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2003/87:

«Gli Stati membri determinano le norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate ai sensi della presente direttiva e prendono tutti i provvedimenti necessari per l'applicazione di tali norme. Le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive (...)».

Regolamento (UE) n. 389/2013

10 L'articolo 67 del regolamento (UE) n. 389/2013 della Commissione, del 2 maggio 2013, che istituisce un registro dell'Unione conformemente alla direttiva 2003/87 e alle decisioni n. 280/2004/CE e n. 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga i regolamenti (UE) n. 920/2010 e (UE) n. 1193/2011 della Commissione (GU 2013, L 122, pag. 1), ai paragrafi 1 e 2, enuncia quanto segue:

«1. Ai fini della restituzione delle quote, il gestore o l'operatore aereo propone al registro dell'Unione:

a) di trasferire un determinato numero di quote, create ai fini di adempimento nello stesso periodo di scambio, dal conto di deposito di gestore o di operatore aereo al conto di soppressione delle quote dell'Unione;

b) di registrare il numero e il tipo di quote trasferite come quote restituite per il periodo in corso per le emissioni dell'impianto del gestore o per le emissioni dell'operatore aereo.

2. Le quote del trasporto aereo possono essere restituite solo dagli operatori aerei».

Diritto lussemburghese

11 La direttiva 2003/87 è stata trasposta nel diritto lussemburghese con la legge del 23 dicembre 2004, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra (...) (*Mémorial* A 2004, pag. 3792).

12 L'articolo 13 di tale legge, nella versione applicabile al decreto del 31 ottobre 2016 di cui trattasi nel procedimento principale (*Mémorial* A 2012, pag. 4410) (in prosieguo: la «legge del 23 dicembre 2004»), al suo paragrafo 2 bis, così dispone:

«Il Ministro si accerta che, entro il 30 aprile di ogni anno, ciascun operatore aereo restituisca un numero di quote corrispondente alle emissioni complessive prodotte nell'anno civile precedente, verificate a norma dell'articolo 16, prodotte dalle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I per le quali l'operatore in questione è l'operatore aereo. Le quote restituite sono successivamente cancellate dal Ministro».

13 L'articolo 15 di tale legge enuncia quanto segue:

«Ogni gestore di un impianto o operatore aereo, dopo la fine dell'anno di cui trattasi, controlla e comunica al Ministro le emissioni rilasciate dal suo impianto o, a decorrere dal 1º gennaio 2010, dall'aeromobile che gestisce, nel corso di ciascun anno civile, secondo quanto stabilito dal regolamento (UE) n. 601/2012 sopracitato».

14 Ai sensi dell'articolo 20, paragrafi 3 e 7, della medesima legge:

«3. 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 è obbligato a pagare un'ammenda per le emissioni in eccesso. Per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa per la quale il gestore o l'operatore aereo non ha restituito le quote di emissione, l'ammenda per le emissioni in eccesso corrisponde a EUR 100. Il pagamento dell'ammenda per le emissioni in eccesso non dispensa il gestore o l'operatore aereo 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. Fatte salve le precedenti disposizioni, sono pubblicati i nomi dei gestori e degli operatori aerei che hanno violato i requisiti per la restituzione di quote di emissioni sufficienti a norma dell'articolo 13, paragrafo 2 bis o 3».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

15 La Luxaviation appartiene ad un gruppo di trasporto aereo che afferma di disporre di una flotta di 260 aeromobili e di impiegare circa 1700 persone. Essa ha cominciato le sue attività nel 2013 e fa parte del sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra da tale anno con il numero di identificazione 234154. Emerge dalla decisione di rinvio che essa ha correttamente restituito le sue quote di emissioni dei gas a effetto serra per gli anni 2013 e 2014 e che la presente causa riguarda l'anno 2015.

16 Per quanto riguarda tale anno, la Luxaviation ha redatto la sua relazione sulle emissioni dei gas a effetto serra il 5 febbraio 2016.

17 Il 30 marzo 2016 le veniva notificata per via telematica dall'indirizzo «CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu» la verifica della sua relazione sulle emissioni nei seguenti termini:

«Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

.. have been VERIFIED».

18 La Luxaviation dichiara di aver provveduto, in data 19 aprile 2016, a registrare le quote nel registro lussemburghese prima di assicurarne il trasferimento, dopo aver effettuato le verifiche richieste. Il medesimo giorno la stessa avrebbe effettuato i pagamenti dovuti e rilasciato i relativi certificati sul conto europeo EU-100-50223942.

19 La Luxaviation sostiene di avere così avuto la certezza di aver portato a termine la procedura di restituzione delle quote corrispondenti alle emissioni per l'anno 2015 e che tale convinzione sarebbe stata rafforzata dalla ricezione, il 19 aprile 2016, di un messaggio di posta elettronica proveniente dall'indirizzo «CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu», del seguente tenore:

«The transaction EU341482 of type 10-00 Internal Transfer between:

EU-100-5023709

And:

EU-100-5023942

Involving:

Unit Type: Aviation, Unit Amount: 6428

...has ended with a status Completed».

20 Tuttavia, come afferma, senza essere contraddetta, la Commissione europea nelle sue osservazioni scritte, tale conferma elettronica di completamento riguardava, in realtà, un'acquisizione di quote da parte della Luxaviation presso una società slovena, e non un trasferimento di quote a favore del registro dell'Unione.

21 Con lettera del 27 giugno 2016, il Ministro dell'Ambiente ha comunicato alla Luxaviation che essa non aveva proceduto alla restituzione richiesta entro i termini impartiti, vale a dire entro il 30 aprile dello stesso anno, l'ha invitata a formulare le sue eventuali osservazioni e ha allegato una proposta di decreto che esponeva il numero di quote di emissioni che si presumevano non restituite per il 2015 nonché l'importo dell'ammenda inflitta a tale titolo.

22 In risposta, la Luxaviation ha affermato di aver scoperto tale ritardo solo con la lettera del Ministro dell'Ambiente. La stessa ha negato di aver avuto qualsiasi intenzione di venir meno volontariamente ai propri obblighi e ha dedotto «un'inadempienza da parte di uno dei propri dipendenti o un malfunzionamento informatico». Essa ha dichiarato di aver fatto affidamento sul messaggio di posta elettronica del 19 aprile 2016 e di aver maturato, a quell'epoca, un fermo convincimento di aver correttamente completato la procedura di restituzione. Ha aggiunto che, in ogni caso, non aveva arrecato danno all'ambiente.

23 Con decreto del 31 ottobre 2016 il Ministro dell'Ambiente ha inflitto alla Luxaviation un'ammenda di EUR 100 per quota non restituita alla scadenza legale, ossia EUR 642 800 da pagare entro il 30 novembre 2016. La medesima decisione dispone la pubblicazione del nome della Luxaviation sul sito internet dell'Administration de l'Environnement (Amministrazione dell'Ambiente).

24 La Luxaviation ha proposto un ricorso contro tale decreto il 29 novembre 2016 dinanzi al tribunal administratif (Tribunale amministrativo, Lussemburgo), che è stato respinto con sentenza del 28 febbraio 2018 e in seguito ha interposto appello dinanzi alla Cour administrative (Corte amministrativa, Lussemburgo) il 6 aprile 2018.

25 Dinanzi a tale giudice, la Luxaviation sostiene, segnatamente, di essere stata convinta, in buona fede, di aver completato il procedimento di restituzione. Essa fa peraltro valere che l'ammenda minaccia la sua sopravvivenza economica.

26 Essa deduce altresì una violazione dei principi di uguaglianza e di libera concorrenza, in quanto i gestori francesi beneficerebbero di un accompagnamento da parte delle autorità nazionali competenti nell'adempimento del loro obbligo di restituzione.

27 Essa solleva infine la questione della conformità dell'ammenda forfettaria al principio di proporzionalità. L'assenza di meccanismi di parere, richiamo e restituzione anticipata nell'ordinamento giuridico lussemburghese sarebbe contraria al principio di proporzionalità, in quanto le autorità lussemburghesi non avrebbero istituito alcuna fase intermedia per affiancare i gestori nell'adempimento dei loro obblighi e in quanto la sanzione forfettaria verrebbe applicata in modo «automatico, immediato e senza una valutazione delle specifiche circostanze» all'origine della mancata restituzione delle quote.

28 In tali circostanze, la Cour administrative (Corte amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2003/87/CE, ai sensi del quale gli Stati membri devono provvedere affinché i loro gestori restituiscano le quote emesse, debba essere interpretato in combinato disposto con l'articolo 41 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la "Carta")], che sancisce il principio di buona amministrazione, nel senso che istituisce

in capo all'autorità nazionale competente un obbligo di attuazione di un monitoraggio individuale degli obblighi di restituzione, nel periodo precedente al termine ultimo del 30 aprile dell'anno di pertinenza, qualora l'amministrazione medesima sia competente a esercitare la vigilanza su un numero limitato di operatori, nella fattispecie 25 gestori a livello nazionale.

2) a) Se un'operazione di restituzione delle quote incompleta, come quella del caso di specie, in cui il gestore ha confidato nella ricezione di una conferma elettronica che attestava il completamento della procedura di trasferimento, debba essere interpretata nel senso che avrebbe potuto ragionevolmente ingenerare, in capo al gestore in buona fede, un legittimo affidamento nel fatto di aver portato a termine l'operazione di restituzione di cui all'articolo 6, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/87.

b) Tenuto conto della risposta fornita alla seconda questione, se la legittimità di tale affidamento possa presumersi ancor più consolidata nella mente di un gestore in buona fede qualora, nel corso del precedente esercizio di restituzione, sia stato spontaneamente contattato dall'amministrazione nazionale per rammentargli, a pochi giorni dalla scadenza dei termini di cui all'articolo 6, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/87/CE, che la procedura di restituzione delle quote non era stata ancora completata, consentendogli così di presumere ragionevolmente di essere in regola con gli obblighi di restituzione relativi all'anno in corso, non essendo stato direttamente contattato dalla medesima amministrazione l'anno successivo.

c) Alla luce delle risposte fornite alle due questioni precedenti, che siano state esaminate singolarmente o congiuntamente, se il principio di tutela del legittimo affidamento possa essere interpretato come integrante un caso di forza maggiore che consenta di esentare parzialmente o totalmente il gestore in buona fede dalla sanzione di cui all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87.

3) a) Se l'articolo 49, paragrafo 3, della Carta, che sancisce il principio di proporzionalità, osti alla fissazione forfettaria dell'ammenda che sanziona la mancata restituzione delle quote di emissione, prevista all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, qualora tale disposizione non consenta di irrogare una sanzione proporzionata alla violazione commessa dal gestore.

b) In caso di risposta negativa alla precedente questione, se il principio di uguaglianza sancito all'articolo 20 della Carta, come pure il principio generale di buona fede e il principio "fraus omnia corrompi", debbano essere interpretati nel senso che ostano a che, rispetto alla sanzione forfettaria, da irrogare in applicazione dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, cui si aggiunge automaticamente la pubblicazione prevista all'articolo 20, paragrafo 7 [della legge del 23 dicembre 2004], l'operatore in buona fede semplicemente negligente, che peraltro ha creduto di aver ottemperato ai propri obblighi di restituzione delle quote entro il termine ultimo pertinente del 30 aprile, sia trattato allo stesso modo di un gestore dalla condotta fraudolenta.

c) In caso di risposta negativa alla questione precedente, se l'applicazione della sanzione forfettaria, senza possibilità di modifica da parte del giudice nazionale, eccettuati i casi di forza maggiore, così come la sanzione automatica della pubblicazione, sia conforme all'articolo 47 della Carta che garantisce il diritto a un ricorso effettivo.

d) In caso di risposta negativa alla precedente questione, se la ratifica di una sanzione pecuniaria fissa basandosi su un intento in tal modo evidenziato dal legislatore europeo, al pari della sanzione automatica della pubblicazione, senza applicazione del principio di proporzionalità, salvo nei casi di forza maggiore in senso stretto, non equivalga ad un'abdicazione da parte giudice nazionale di fronte alla presunta volontà del legislatore europeo e a un'indebita mancanza di controllo giurisdizionale alla luce degli articoli 47 e 49, paragrafo 3, della Carta.

e) Tenuto conto della risposta fornita alla questione precedente, se la mancanza di controllo giurisdizionale da parte del giudice nazionale per quanto concerne la sanzione forfettaria di cui all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, unitamente alla sanzione automatica della pubblicazione prevista all'articolo 20, paragrafo 7, [della legge del 23 dicembre 2004], non equivalga a interrompere il dialogo essenzialmente fruttuoso instauratosi tra la Cortee i supremi organi giurisdizionali nazionali per effetto di una soluzione predeterminata approvata

dalla Corte, salvo nei casi di forza maggiore in senso stretto, che si traduce nell'impossibilità di dialogo effettivo per il giudice nazionale supremo al quale non rimane che ratificare la sanzione, una volta accertato che non sussiste un caso di forza maggiore.

4) Alla luce delle risposte fornite alle questioni precedenti, se la nozione di forza maggiore possa essere interpretata nel senso che tiene in considerazione il rigore soggettivo del gestore in buona fede qualora il pagamento della sanzione forfettaria, di cui all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, al pari della sanzione automatica della pubblicazione prevista all'articolo 20, paragrafo 7, [della legge del 23 dicembre 2004] comporti un rischio finanziario e una perdita di credito notevoli, che possono condurre al licenziamento del suo personale o addirittura al suo fallimento».

Sulle questioni pregiudiziali

29 Ai sensi dell'articolo 99 del regolamento di procedura della Corte, quando la risposta a una questione sollevata in via pregiudiziale può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza o quando la risposta alla questione pregiudiziale non dà adito a nessun ragionevole dubbio, la Corte, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata.

30 Tale disposizione deve essere applicata nella presente causa.

31 In via preliminare, occorre ricordare l'interpretazione accolta dalla Corte nella sua sentenza del 17 ottobre 2013, Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12; in prosieguo: la «sentenza Billerud», EU:C:2013:664).

32 Al punto 32 di tale sentenza la Corte ha considerato che l'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87 deve essere interpretato nel senso che non può eludere l'irrogazione dell'ammenda sulle emissioni in eccesso da esso prevista il gestore che non abbia restituito entro il 30 aprile dell'anno in corso le quote di biossido di carbonio equivalente corrispondenti alle sue emissioni dell'anno trascorso, benché disponga a tale data di un sufficiente numero di quote. Tale interpretazione attiene in particolare al fatto che l'obbligo imposto dalla direttiva 2003/87 va considerato non come un semplice obbligo di detenere quote che coprano le emissioni per l'anno trascorso alla data del 30 aprile dell'anno in corso, bensì come un obbligo di restituire tali quote entro il 30 aprile, affinché esse siano cancellate nel registro dell'Unione destinato a garantire la contabilizzazione precisa delle quote (sentenza Billerud, punto 30), dato che la struttura generale della direttiva richiede una rigorosa contabilità delle quote rilasciate, detenute, trasferite e cancellate, che esige l'attuazione di un sistema di registri standardizzato mediante un regolamento a parte della Commissione (sentenza Billerud, punto 27).

33 Tenuto conto di tali specificità, la Corte ha deciso che l'ammenda forfettaria sulle emissioni in eccesso prevista dalla direttiva 2003/87 non può essere considerata contraria al principio di proporzionalità per il fatto che al suo importo non si affianca alcuna possibilità di modifica ad opera del giudice nazionale. Infatti, in un contesto di emergenza volto a fronteggiare gravi preoccupazioni ambientali, l'obbligo di restituzione previsto all'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, e l'ammenda forfettaria che lo sanziona all'articolo 16, paragrafo 3, di tale direttiva, sono risultati necessari al legislatore dell'Unione, nell'intento di perseguire l'obiettivo 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. Risulta peraltro dalla direttiva 2003/87 che i gestori dispongono di un periodo di quattro mesi per porsi in grado di restituire le quote corrispondenti all'anno trascorso, il che lascia loro un termine ragionevole per conformarsi al loro obbligo di restituzione (sentenza Billerud, punti da 38 a 40).

34 È alla luce di tale giurisprudenza che devono essere esaminate le questioni sollevate nella presente causa.

Sulla terza questione

35 Con la sua terza questione, che occorre esaminare anzitutto, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 20 e 47 nonché l'articolo 49, paragrafo 3, della Carta debbano essere interpretati nel senso che ostano a che l'ammenda forfettaria prevista dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 non sia accompagnata da alcuna possibilità di modulazione da parte del giudice nazionale.

36 Per quanto riguarda, innanzitutto, l'articolo 20 della Carta, occorre ricordare che l'uguaglianza in diritto ivi enunciata è un principio generale del diritto dell'Unione, il quale impone che situazioni analoghe non siano trattate in modo dissimile e che situazioni diverse non siano trattate nello stesso modo, a meno che una differenziazione non sia obiettivamente giustificata (v., in tal senso, sentenza dell'11 luglio 2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, punto 33).

37 Secondo la giurisprudenza della Corte, una differenza di trattamento è giustificata se si fonda su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia rapportata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione e tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi (sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 47).

38 Orbene, come ricordato al punto 33 della presente ordinanza, l'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 stabilisce una distinzione, obiettiva e ragionevole alla luce dell'obiettivo consistente nell'istituire un sistema comune efficiente di quote, tra, da un lato, i gestori che hanno adempiuto il loro obbligo di restituzione e, dall'altro, quelli che vi si sono sottratti.

39 Pertanto, consentire al giudice nazionale di modulare l'importo dell'ammenda che sanziona i gestori appartenenti a tale seconda categoria e, quindi, di trattare in modo diverso gestori che sono tutti oggettivamente posti in una stessa situazione di inosservanza del loro obbligo di restituzione, non solo non deriva affatto dal principio di uguaglianza giuridica, ma anzi lo contraddirebbe.

40 Per quanto riguarda, poi, l'articolo 47 della Carta, anche supponendo che il giudice del rinvio ritenga che esso dovrebbe consentire di rimettere in discussione la validità della direttiva 2003/87 nella parte in cui essa osterebbe alla contestazione, da parte delle persone interessate, dell'importo dell'ammenda loro inflitta, va ricordato che la Corte si è già pronunciata su tale questione nella sentenza Billerud, poi nell'ordinanza del 17 dicembre 2015, Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), e ha dichiarato che il sistema sanzionatorio istituito dall'articolo 16 di tale direttiva non era contrario al principio di proporzionalità.

41 Per quanto riguarda, infine, l'articolo 49, paragrafo 3, della Carta, secondo il quale le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato, è sufficiente, anche in questo caso, rinviare, alla valutazione alla luce del principio di proporzionalità già effettuata dalla Corte nella sentenza Billerud.

42 Di conseguenza, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che gli articoli 20 e 47 nonché l'articolo 49, paragrafo 3, della Carta devono essere interpretati nel senso che non ostano a che l'ammenda forfettaria prevista dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 non sia accompagnata da alcuna possibilità di modulazione da parte del giudice nazionale.

Sulla prima questione

43 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 41 della Carta debba essere interpretato nel senso che osta a che costituisca una mera facoltà per gli Stati membri, e non un obbligo per questi ultimi, il fatto di istituire meccanismi di parere, richiamo e restituzione anticipata che consentano ai gestori in buona fede di essere perfettamente informati del loro obbligo di restituzione e di non correre così alcun rischio d'ammenda ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87.

44 Si deve anzitutto ricordare che l'articolo 41 della Carta, rubricato «Diritto ad una buona amministrazione», enuncia, al suo paragrafo 1, che ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

45 Dal tenore letterale di tale articolo emerge chiaramente che esso si rivolge unicamente alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione, e non agli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punto 28).

46 Di conseguenza, il gestore cui sia inflitta un'ammenda di cui all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 non può, in ogni caso, trarre dall'articolo 41, paragrafo 2, della Carta un diritto di essere accompagnato, nelle sue operazioni amministrative ai fini della restituzione annuale delle quote (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2014, YS e a., C-141/12 e C-372/12, EU:C:2014:2081, punto 67).

47 È pur vero che il diritto a una buona amministrazione, sancito da tale disposizione, riflette un principio generale del diritto dell'Unione (sentenza dell'8 maggio 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punto 49). Tuttavia, con la sua prima questione, il giudice del rinvio non chiede un'interpretazione di tale principio generale, ma chiede se l'articolo 41 della Carta possa istituire per l'autorità competente di uno Stato membro un obbligo di istituire un monitoraggio individuale degli obblighi di restituzione.

48 Il punto 41 della sentenza Billerud ha, tuttavia, precisato che gli Stati membri hanno la possibilità di istituire meccanismi di parere, richiamo e restituzione anticipata che consentano ai gestori in buona fede di essere perfettamente informati del loro obbligo di restituzione e di non correre così alcun rischio d'ammenda. Come risultava dal fascicolo sottoposto alla Corte nella causa che ha dato luogo alla sentenza Billerud, talune normative nazionali prevedono siffatti meccanismi e affidano alle autorità competenti l'onere di accompagnare i gestori nelle loro pratiche nei confronti del sistema di scambio di quote di gas a effetto serra.

49 Di conseguenza, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 41 della Carta deve essere interpretato nel senso che non si applica alla situazione consistente nel determinare se gli Stati membri abbiano un obbligo, e non una mera facoltà, di istituire meccanismi di parere, richiamo e restituzione anticipata che consentano ai gestori in buona fede di essere perfettamente informati del loro obbligo di restituzione e di non correre così alcun rischio d'ammenda, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87.

Sulla seconda questione

50 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il principio della tutela del legittimo affidamento debba essere interpretato nel senso che esso osta all'irrogazione dell'ammenda prevista all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 in una situazione in cui le autorità competenti non hanno informato il gestore prima della scadenza del termine di restituzione, mentre l'avevano fatto, senza esservi tenute, l'anno precedente.

51 A tale proposito, occorre ricordare che il principio della tutela del legittimo affidamento è un corollario del principio della certezza del diritto, il quale esige, in particolare, che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare qualora possano comportare conseguenze sfavorevoli in capo ai singoli e alle imprese. Un privato può avvalersi di tale corollario qualora un'autorità competente, fornendogli assicurazioni precise, abbia fatto sorgere in lui fondate aspettative (v., in tal senso, sentenza del 17 ottobre 2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, punti 50 e 51).

52 Orbene, dal fascicolo sottoposto alla Corte non risulta che le autorità lussemburghesi abbiano fornito alla ricorrente nel procedimento principale assicurazioni precise ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto precedente. A tale riguardo, il fatto che, l'anno precedente, le dette autorità abbiano, come era loro consentito fare, ricordato al gestore che non aveva ancora restituito le sue quote quando il termine di restituzione era sul punto di scadere, non può, di per sé, essere idoneo a costituire siffatte assicurazioni precise.

53 Di conseguenza, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che il principio della tutela del legittimo affidamento deve essere interpretato nel senso che non osta all'irrogazione dell'ammenda prevista all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 in una situazione in cui le autorità competenti non hanno avvertito il gestore prima della scadenza del termine di restituzione, mentre lo avevano fatto, pur non essendovi tenute, l'anno precedente.

Sulla quarta questione

54 Con la quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la nozione di «ipotesi di forza maggiore», ai sensi del punto 31 della sentenza Billerud, si applichi ad una situazione come quella di cui al procedimento principale.

55 A tale proposito, occorre ricordare che, anche in mancanza di specifiche disposizioni, il riconoscimento di un'ipotesi di forza maggiore è possibile qualora la causa esterna invocata dai soggetti di diritto abbia conseguenze ineluttabili ed inevitabili al punto da rendere obiettivamente impossibile per gli interessati l'osservanza dei loro obblighi (sentenza Billerud, punto 31).

56 La Corte ha altresì precisato, in tale punto 31, che spetta al giudice nazionale valutare se il gestore, malgrado tutta la diligenza impiegata per rispettare i termini prescritti, abbia dovuto fare fronte a circostanze ad esso estranee, anomale e imprevedibili, che eccedono una mera disfunzione interna.

57 Spetta quindi al giudice del rinvio procedere, nella causa dinanzi ad esso pendente, a tale valutazione. Tuttavia, si deve rilevare, al fine di fornire al giudice del rinvio una risposta utile, che le circostanze menzionate dalla Luxaviation, e che sono ricordate al punto 22 della presente ordinanza, non possono, di per sé, essere sufficienti a configurare un'ipotesi di forza maggiore.

58 Occorre, di conseguenza, rispondere alla quarta questione dichiarando che spetta al giudice del rinvio valutare se la nozione di «ipotesi di forza maggiore», ai sensi del punto 31 della sentenza Billerud, si applichi ad una situazione come quella di cui al procedimento principale.

Sulle spese

59 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:

1) **Gli articoli 20 e 47 nonché l'articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che non ostano a che l'ammenda forfettaria prevista dall'articolo 16, paragrafo 3, 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, non sia accompagnata da alcuna possibilità di modulazione da parte del giudice nazionale.**

2) **L'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che non si applica alla situazione consistente nel determinare se gli Stati membri abbiano un obbligo, e non una mera facoltà, di istituire meccanismi di parere, richiamo e restituzione anticipata che consentano ai gestori in buona fede di essere perfettamente informati del loro obbligo di restituzione e di non correre così alcun rischio di ammenda, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, come modificata dalla direttiva 2009/29.**

3) **Il principio della tutela del legittimo affidamento deve essere interpretato nel senso che esso non osta all'irrogazione dell'ammenda prevista dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, come modificata dalla direttiva 2009/29, in una situazione in cui le autorità competenti non hanno avvertito il gestore prima della scadenza del termine di restituzione, mentre lo avevano fatto, pur non essendovi tenute, l'anno precedente.**

4) **Spetta al giudice del rinvio valutare se la nozione di «ipotesi di forza maggiore», ai sensi del punto 31 della sentenza del 17 ottobre 2013, Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), si applichi ad una situazione come quella di cui al procedimento principale.**

Firme