Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

28 aprile 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione europea — Direttiva 2003/87/CE — Articolo 10 bis, paragrafo 5 — Metodo di assegnazione delle quote — Assegnazione delle quote a titolo gratuito — Modalità di calcolo del fattore di correzione transettoriale uniforme — Decisione 2011/278/UE — Articolo 15, paragrafo 3 — Decisione 2013/448/UE — Articolo 4 — Allegato II — Validità»

Nelle cause riunite C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (tribunale amministrativo regionale della Bassa Austria, Austria), dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi) e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con decisioni, rispettivamente, del 10 aprile 2014 (cause C-191/14 e C-192/14), dell'11 giugno 2014 (causa C-295/14) e del 3 luglio 2014 (cause C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14), pervenute in cancelleria il 17 aprile, il 16 giugno e il 18 agosto 2014, nei procedimenti

Borealis Polyolefine GmbH

contro

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-191/14),

OMV Refining & Marketing GmbH

contro

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-192/14),

DOW Benelux BV e altri

contro

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (C-295/14),

Esso Italiana Srl,

Eni SpA,

Linde Gas Italia Srl

contro

* Lingua processuale: il tedesco, il neerlandese e l'italiano.

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

nei confronti di:

Edison SpA (C-389/14),

Api Raffineria di Ancona SpA

contro

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

nei confronti di:

Edison SpA (C-391/14),

Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA

contro

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

nei confronti di:

Cofely Italia SpA (C-392/14),

e

Dalmine SpA

contro

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

nei confronti di:

Cofely Italia SpA,

Buzzi Unicem SpA (C-393/14),

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente della Prima Sezione, facente funzione di presidente della Seconda Sezione, J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos e J.-C. Bonichot (relatore), giudici,

avvocato generale: J. Kokott,

cancelliere: K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 settembre 2015,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Borealis Polyolefine GmbH, da B. Windisch-Altieri, Rechtsanwältin, e G. van Thuyne, advocaat;

— per la OMV Refining & Marketing GmbH, da B. Windisch-Altieri, Rechtsanwältin, e G. van Thuyne, advocaat;

— per la DOW Benelux BV, da G.J. Maas-Cooymans e B. Ebben, advocaten;

— per la Esso Nederland BV e la ExxonMobil Chemical Holland BV, da P. Wytinck, V.M.Y. van 't Lam, A. ten Veen e B. Hoorelbeke, advocaten;

— per la Yara Sluiskil BV e a., da L. Spaans, H. van Geen e G. van Thuyne, advocaten;

— per la BP Raffinaderij Rotterdam BV e a., da N.H. van den Biggelaar e I.F. Kieft, advocaten;

— per la Esso Italiana Srl, da A. Capria, E. Gardini e A. Lirosi, avvocati;

— per la Eni SpA, da L. Torchia, V. Vecchione e G. Fortuna, avvocati;

— per la Linde Gas Italia Srl, da L. Biamonti, P. De Caterini e A. Lo Gaglio, avvocati;

— per la Api Raffineria di Ancona SpA, da F. Carabba Tettamanti e G. Zurlo, avvocati;

— per la Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA e la Dalmine SpA, da F. Bucchi e V. La Rosa, avvocati;

— per la Buzzi Unicem SpA, da M. Protto e C. Vivani, avvocati;

— per il governo dei Paesi Bassi, da M. Bulterman, C.S. Schillemans, M. de Ree e J. Langer, in qualità di agenti;

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

— per il governo spagnolo, da A. Gavela Llopis e L. Banciella Rodríguez-Miñón, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, da E. White, C. Hermes, K. Mifsud-Bonnici, E. Manhaeve e L. Pignataro-Nolin, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 novembre 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono, da un lato, sulla validità dell'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278/UE della Commissione, del 27 aprile 2011, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 130, pag. 1), e, dall'altro, sulla validità dell'articolo 4 e dell'allegato II della decisione 2013/448/UE della Commissione, del 5 settembre 2013, relativa alle misure nazionali di attuazione per l'assegnazione transitoria a titolo gratuito di quote di emissioni di gas a effetto serra ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 240, pag. 27).

2 Tali domande sono state proposte nell'ambito di controversie tra imprese produttrici di gas a effetto serra e autorità nazionali competenti per l'assegnazione, a titolo gratuito, di quote di emissioni di gas a effetto serra (in prosieguo: le «quote») in Italia, nei Paesi Bassi e in Austria, in merito alla validità di decisioni nazionali di assegnazione di quote, per il periodo dal 2013 al 2020, adottate applicando il fattore di correzione transettoriale uniforme (in prosieguo: il «fattore di correzione») previsto all'articolo 10 bis, paragrafo 5, 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»).

Contesto normativo

La direttiva 2003/87

3 L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 così dispone:

«La presente direttiva si applica alle emissioni provenienti

dalle attività indicate nell'allegato I e ai gas a effetto serra elencati nell'allegato II».

4 L'articolo 3, lettere e), f), t) e u), di tale direttiva così definisce i seguenti termini:

«e) "impianto", un'unità tecnica permanente in cui sono svolte una o più attività elencate nell'allegato I e altre attività direttamente associate che hanno un collegamento tecnico con le attività svolte in tale sito e che potrebbero incidere sulle emissioni e sull'inquinamento;

f) "gestore", la persona che gestisce o controlla un impianto o, se previsto dalla normativa nazionale, alla quale è stato delegato un potere economico determinante per quanto riguarda l'esercizio tecnico del medesimo;

(...)

t) “combustione”, l’ossidazione di combustibili, indipendentemente dall’impiego che viene fatto dell’energia termica, elettrica o meccanica prodotte in tale processo, e altre attività direttamente connesse, compreso il lavaggio dei gas di scarico;

u) “impianto di produzione di elettricità”, un impianto che, al 1º gennaio 2005 o successivamente, ha prodotto elettricità ai fini della vendita a terzi e nel quale non si effettua alcuna attività elencata all’allegato I diversa dalla “combustione di carburanti”».

5 L’articolo 9 della direttiva 2003/87, intitolato «Quantitativo comunitario di quote», recita come segue:

«Il quantitativo comunitario di quote rilasciate ogni anno a decorrere dal 2013 diminuisce in maniera lineare a partire dall’anno intermedio del periodo dal 2008 al 2012. Il quantitativo diminuisce di un fattore lineare pari all’1,74% rispetto al quantitativo medio annuo totale di quote rilasciate dagli Stati membri conformemente alle decisioni della Commissione sui loro piani nazionali di assegnazione per il periodo dal 2008 al 2012.

La Commissione pubblica, entro il 30 giugno 2010, il quantitativo comunitario assoluto di quote per il 2013, basato sulle quote totali che sono state o saranno rilasciate dagli Stati membri conformemente alle decisioni della Commissione sui loro piani nazionali di assegnazione per il periodo dal 2008 al 2012.

(...)».

6 L’articolo 9 bis di detta direttiva, intitolato «Adeguamento del quantitativo comunitario di quote», è così redatto:

«1. Per gli impianti inseriti nel sistema comunitario nel periodo dal 2008 al 2012 a norma dell’articolo 24, paragrafo 1, il quantitativo di quote da rilasciare a decorrere dal 1º gennaio 2013 è adeguato per rispecchiare il quantitativo medio annuo di quote rilasciate per tali impianti nel periodo della loro inclusione, corretto secondo il fattore lineare di cui all’articolo 9.

2. Per gli impianti che esercitano le attività di cui all’allegato I e che sono inseriti nel sistema comunitario solo a partire dal 2013, gli Stati membri assicurano che i gestori di tali impianti presentino all’autorità competente responsabile i dati sulle emissioni debitamente giustificati e verificati in maniera indipendente affinché queste possano essere prese in considerazione ai fini dell’adeguamento del quantitativo comunitario di quote da rilasciare.

Tali dati devono essere presentati, entro il 30 aprile 2010, all’autorità competente responsabile secondo le disposizioni adottate ai sensi dell’articolo 14, paragrafo 1.

Se i dati trasmessi sono debitamente suffragati, l’autorità competente ne informa la Commissione entro il 30 giugno 2010 e il quantitativo di quote da rilasciare, corretto secondo il fattore lineare di cui all’articolo 9, è adeguato di conseguenza. Nel caso degli impianti che emettano gas a effetto serra diversi da CO_2, l’autorità competente può notificare un quantitativo inferiore di emissioni in base al potenziale di riduzione delle emissioni di tali impianti.

3. La Commissione pubblica i quantitativi corretti di cui ai paragrafi 1 e 2 entro il 30 settembre 2010.

(...)».

7 L'articolo 10, paragrafo 1, della stessa direttiva prevede quanto segue:

«A decorrere dal 2013 gli Stati membri mettono all'asta tutte le quote che non sono assegnate gratuitamente a norma degli articoli 10 *bis* e 10 *quater*. Entro il 31 dicembre 2010 la Commissione determina e pubblica il quantitativo stimato di quote da mettere all'asta».

8 L'articolo 10 bis della direttiva 2003/87, intitolato «Norme comunitarie transitorie per l'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote», è del seguente tenore:

«1. Entro il 31 dicembre 2010 la Commissione adotta misure di attuazione comunitarie interamente armonizzate per l'assegnazione delle quote di cui ai paragrafi (...) 4, 5, 7 e 12, incluse le disposizioni necessarie per un'applicazione armonizzata del paragrafo 19.

Tali misure, intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, completandola, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 23, paragrafo 3.

Le misure citate al primo comma definiscono, ove possibile, parametri di riferimento comunitari ex ante per garantire che l'assegnazione avvenga in modo da incentivare riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra e tecniche efficienti sotto il profilo energetico, tenendo conto delle tecniche, dei prodotti sostitutivi e dei processi di produzione alternativi, della cogenerazione ad alto rendimento, del recupero energetico efficiente dei gas di scarico, della possibilità di utilizzare la biomassa e della cattura e dello stoccaggio di CO_2, ove tali tecniche siano disponibili, e in modo da non incentivare l'incremento delle emissioni. Non vengono assegnate quote gratuite agli impianti di produzione di elettricità fatta eccezione per i casi di cui all'articolo 10 *quater* e per l'elettricità prodotta dai gas di scarico.

Per ciascun settore e sottosettore, il parametro di riferimento è calcolato, in linea di principio, per i prodotti finali piuttosto che per i materiali in ingresso, in modo da massimizzare le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra nonché il risparmio e l'efficienza energetica nell'intero processo produttivo del settore o del sottosettore interessato.

Nella definizione ex ante dei principi per la determinazione dei parametri di riferimento per ciascun settore e sottosettore, la Commissione consulta le parti in causa, inclusi i settori e i sottosettori interessati.

Al momento dell'approvazione di un accordo internazionale sui cambiamenti climatici da parte della Comunità, che comporti riduzioni vincolanti delle emissioni dei gas a effetto serra comparabili a quelle fissate dalla Comunità, la Commissione rivede le misure summenzionate affinché l'assegnazione delle quote a titolo gratuito avvenga unicamente se è pienamente giustificata a norma dell'accordo internazionale.

2. Nel definire i principi per la determinazione dei parametri di riferimento ex ante per i singoli settori o sottosettori, il punto di partenza è il livello medio delle prestazioni del 10% degli impianti più efficienti di un settore o sottosettore della Comunità nel periodo 2007-2008. La Commissione consulta le parti in causa, inclusi i settori e i sottosettori interessati.

I regolamenti adottati ai sensi degli articoli 14 e 15 prevedono norme armonizzate in materia di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni di gas a effetto serra legate alla produzione, in vista della determinazione ex ante dei parametri di riferimento.

3. Fatti salvi i paragrafi 4 e 8 e a prescindere dall'articolo 10 *quater*, gli impianti di produzione di elettricità, gli impianti deputati alla cattura di CO_2, le condutture per il trasporto di CO_2 o i siti di stoccaggio di CO_2 non beneficiano dell'assegnazione gratuita di quote.

4. Sono assegnate quote a titolo gratuito al teleriscaldamento e alla cogenerazione ad alto rendimento definita dalla direttiva 2004/8/CE in caso di domanda economicamente giustificabile, rispetto alla generazione di energia termica o frigorifera. Per ogni anno successivo al 2013 le quote totali assegnate a tali impianti per la produzione di calore sono adeguate applicando il fattore lineare di cui all'articolo 9.

5. Il quantitativo massimo annuo di quote utilizzato come base per calcolare le quote da assegnare agli impianti che non sono contemplati dal paragrafo 3 e che non sono nuovi entranti non dev[e] superare la somma:

a) del quantitativo comunitario totale annuo di quote, determinato ai sensi dell'articolo 9, moltiplicato per la percentuale di emissioni generate da impianti non contemplati dal paragrafo 3 rispetto al totale delle emissioni medie verificate nel periodo dal 2005 al 2007, prodotte da impianti rientranti nel sistema comunitario nel periodo dal 2008 al 2012; e

b) del totale delle emissioni medie annue verificate prodotte nel periodo dal 2005 al 2007 da impianti inclusi nel sistema comunitario soltanto a partire dal 2013 e non contemplati dal paragrafo 3, adeguato applicando il fattore lineare di cui all'articolo 9.

Ove necessario si applica un [fattore di correzione].

(...)

7. Il cinque per cento (5%) del quantitativo comunitario totale di quote determinato conformemente agli articoli 9 e 9 *bis* per il periodo dal 2013 al 2020 è accantonato per i nuovi entranti e rappresenta il quantitativo massimo da assegnare ai nuovi entranti secondo le norme adottate ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo. (...)

Gli importi assegnati sono adeguati applicando il fattore lineare di cui all'articolo 9.

Non sono assegnate quote a titolo gratuito ai nuovi entranti per la produzione di energia elettrica.

(...)

11. Fatto salvo l'articolo 10 *ter*, nel 2013 il quantitativo di quote assegnate a titolo gratuito a norma dei paragrafi da 4 a 7 del presente articolo corrisponde all'80% del quantitativo determinato secondo le modalità di cui al paragrafo 1. Successivamente le quote assegnate a titolo gratuito diminuiscono ogni anno di un importo uguale, raggiungendo una percentuale del 30% nel 2020, in vista della loro completa cessazione nel 2027.

(...)».

9 L'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/87 prevede quanto segue:

«Entro il 28 febbraio di ogni anno, le autorità competenti rilasciano il quantitativo di quote da assegnare per quell'anno, calcolato a norma degli articoli 10, 10 *bis* e 10 *quater*».

10 L'articolo 23, paragrafo 3, di tale direttiva così dispone:

«Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano l'articolo 5 *bis*, paragrafi da 1 a 4, e l'articolo 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa».

La direttiva 2009/29/CE

11 I considerando 3, 5, 13, 14, 19 e 21 della direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87 al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra (GU L 140, pag. 63), sono del seguente tenore:

«(3) Il Consiglio europeo del marzo 2007 si è impegnato risolutamente ad abbattere le emissioni complessive di gas a effetto serra della Comunità di almeno il 20% entro il 2020 rispetto al 1990 e del 30% a condizione che altri paesi sviluppati s'impegnino a realizzare riduzioni comparabili e che i paesi in via di sviluppo economicamente più avanzati contribuiscano adeguatamente in funzione delle proprie responsabilità e capacità. Per il 2050 è opportuno che le emissioni globali dei gas a effetto serra si riducano almeno della metà rispetto ai valori del 1990. (...)

(...)

(5) Per contribuire alla realizzazione di questi obiettivi a lungo termine è opportuno definire un andamento prevedibile di riduzione delle emissioni prodotte dagli impianti che rientrano nel sistema comunitario. Per ottemperare in maniera economicamente efficiente all'impegno di abbattere le emissioni di gas a effetto serra della Comunità di almeno il 20% rispetto ai livelli del 1990, le [quote] assegnate a tali impianti dovrebbero essere, nel 2020, inferiori del 21% rispetto ai livelli di emissione registrati per detti impianti nel 2005.

(...)

(13) È opportuno che la quantità di quote rilasciate a livello comunitario diminuisca linearmente a partire dall'anno intermedio del periodo dal 2008 al 2012, garantendo che il [sistema per lo scambio di quote] produca un abbattimento graduale e prevedibile nel tempo delle emissioni. Ogni anno le quote dovrebbero diminuire dell'1,74% rispetto alle quote rilasciate dagli Stati membri in conformità delle decisioni della Commissione sui piani nazionali di assegnazione per il periodo dal 2008 al 2012, in modo che il sistema comunitario riesca a contribuire in maniera economicamente efficiente a realizzare l'obiettivo comunitario di una riduzione globale minima delle emissioni del 20% entro il 2020.

(14) (...) Dopo il rilascio delle quote per il periodo dal 2008 al 2012, la Commissione pubblicherà il quantitativo comunitario di quote. Sarà opportuno adeguare tale quantitativo per tener conto degli impianti che saranno inseriti nel sistema comunitario, o da esso esclusi, durante il periodo dal 2008 al 2012 o dal 2013 in poi.

(...)

(19) Ne consegue pertanto che la messa all'asta integrale delle quote dovrebbe essere la norma a partire dal 2013 per il settore dell'elettricità, vista la capacità dello stesso di trasferire i maggiori costi di CO_2, ed è opportuno vietare l'assegnazione gratuita di quote per la cattura e lo stoccaggio di CO_2 perché l'incentivo ad utilizzare questa tecnica risiede nel fatto che non è necessario restituire le quote per le emissioni stoccate. (...)

(...)

(21) Per altri settori che rientrano nel sistema comunitario è opportuno attuare un sistema transitorio in base al quale nel 2013 le quote assegnate gratuitamente dovrebbero rappresentare l'80% del quantitativo corrispondente alla percentuale delle emissioni complessive comunitarie nel periodo dal 2005 al 2007 che tali impianti hanno prodotto espresse come percentuale della quantità totale

annua di quote comunitarie assegnate. L'assegnazione gratuita delle quote dovrebbe pertanto diminuire ogni anno della stessa quantità e raggiungere il 30% nel 2020, in vista della sua completa cessazione nel 2027».

La decisione 2011/278

12 I considerando 21 e 32 della decisione 2011/278 sono del seguente tenore:

«(21) Quando due o più impianti si scambiano calore misurabile, occorre che l'assegnazione di [quote] a titolo gratuito si basi sul consumo di calore di un impianto e tenga conto del rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. Pertanto per garantire che il numero di [quote] gratuite da assegnare sia indipendente dalla struttura di approvvigionamento di calore, le [quote] devono essere assegnate al consumatore di calore.

(...)

(32) È opportuno inoltre che i parametri di riferimento di prodotto tengano conto del recupero energetico efficiente dei gas di scarico e delle emissioni legate al loro utilizzo. A tal fine, per la determinazione dei valori del parametro di riferimento per i prodotti la cui produzione genera gas di scarico, si è tenuto conto in ampia misura del tenore di carbonio di questi gas. Quando i gas di scarico sono esportati dal processo di produzione al di fuori dei limiti del sistema del parametro di riferimento pertinente e bruciati per la produzione di calore al di fuori dei limiti del sistema di un prodotto per il quale è stato stabilito un parametro di riferimento ai sensi dell'allegato I, occorre tenere conto delle emissioni connesse assegnando [quote] aggiuntive sulla base del parametro di riferimento relativo al calore o ai combustibili. Alla luce del principio generale secondo il quale nessuna [quota] deve essere assegnata a titolo gratuito per la produzione di elettricità al fine di evitare indebite distorsioni della concorrenza sui mercati dell'elettricità fornita agli impianti industriali e tenuto conto del prezzo del carbonio insito nel [prezzo dell']elettricità, è opportuno che, quando dei gas di scarico sono esportati dal processo di produzione al [di] fuori dei limiti del sistema del parametro di riferimento di prodotto pertinente e bruciati per la produzione di elettricità, nessuna quota supplementare sia assegnata al di là della quota [corrispondente al] tenore di carbonio dei gas di scarico di cui si è tenuto conto nel parametro di riferimento pertinente».

13 L'articolo 10 della decisione 2011/278 è redatto nei seguenti termini:

«(...)

2. Ai fini [di] questo calcolo, gli Stati membri determinano in primis il numero annuo preliminare di [quote] assegnate a titolo gratuito per ogni sottoimpianto separatamente, secondo le modalità seguenti:

a) per ogni sottoimpianto relativo ad un parametro di riferimento di prodotto, il numero annuo preliminare di [quote] assegnate a titolo gratuito per un determinato anno corrisponde al valore di questo parametro [di riferimento] di prodotto di cui all'allegato I, moltiplicato per il livello storico di attività relativo al prodotto in questione;

b) per:
   i) il sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di calore, il numero annuo preliminare di [quote] assegnate a titolo gratuito per un determinato anno corrisponde al valore del parametro [di riferimento] di calore per il calore misurabile di cui all'allegato I, moltiplicato per il livello storico di attività relativo al calore applicabile al consumo di calore misurabile;

ii) il sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di combustibili, il numero annuo preliminare di [quote] assegnate a titolo gratuito per un determinato anno corrisponde al valore del parametro di riferimento di combustibile indicato all'allegato I, moltiplicato per il livello storico di attività relativo ai combustibili per il combustibile consumato;
iii) il sottoimpianto relativo alle emissioni di processo, il numero annuo preliminare di [quote] assegnate a titolo gratuito per un determinato anno corrisponde al livello storico di attività relativo al processo moltiplicato per 0,9700.

(...)

9. Il quantitativo annuo totale finale di [quote] assegnate a titolo gratuito ad ogni impianto esistente, ad eccezione degli impianti di cui all'articolo 10 *bis*, paragrafo 3, della direttiva [2003/87], corrisponde al quantitativo annuo totale preliminare di [quote] assegnate a titolo gratuito ad ogni impianto determinato conformemente al paragrafo 7, moltiplicato per il [fattore di correzione] di cui all'articolo 15, paragrafo 3.

Per gli impianti di cui all'articolo 10 *bis*, paragrafo 3, della direttiva [2003/87] che soddisfano le condizioni per l'assegnazione di quote a titolo gratuito, il quantitativo annuo totale finale di [quote] assegnate a titolo gratuito corrisponde al quantitativo annuo totale preliminare di [quote] assegnate a titolo gratuito ad ogni impianto determinato conformemente al paragrafo 7, adeguato ogni anno secondo il fattore lineare di cui all'articolo 10 *bis*, paragrafo 4, della direttiva [2003/87], utilizzando come riferimento il quantitativo annuo totale preliminare di [quote] assegnate a titolo gratuito per il 2013».

14 L'articolo 15 della decisione 2011/278, intitolato «Misure nazionali di attuazione», così dispone:

«1. Conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva [2003/87] entro il 30 settembre 2011 gli Stati membri (...) trasmettono alla Commissione, utilizzando un modulo elettronico da essa fornito, un elenco degli impianti che ricadono nell'ambito della suddetta direttiva situati nel loro territorio, compresi gli impianti individuati a norma dell'articolo 5.

(...)

3. Non appena ricevuto l'elenco di cui al paragrafo 1 del presente articolo, la Commissione esamina l'inclusione di ogni impianto nell'elenco, nonché i quantitativi annui totali provvisori corrispondenti di [quote] assegnate a titolo gratuito.

Dopo la notifica da parte di tutti gli Stati membri dei quantitativi annui totali preliminari di [quote] assegnate a titolo gratuito nel periodo 2013-2020, la Commissione determina il [fattore di correzione] di cui all'articolo 10 *bis*, paragrafo 5, della direttiva [2003/87]. Questo fattore è stabilito confrontando la somma dei quantitativi annui totali preliminari delle [quote] gratuite assegnate ad impianti che non sono produttori di elettricità ogni anno nel periodo 2013-2020 senza applicare i fattori di cui all'allegato VI [con il] quantitativo annuo di quote calcolato a norma dell'articolo 10 *bis*, paragrafo 5, della direttiva [2003/87], per gli impianti che non sono produttori di elettricità né nuovi entranti, tenendo conto della parte pertinente del quantitativo annuo totale per l'insieme dell'Unione, stabilita ai sensi dell'articolo 9 di tale direttiva, e [del]la quantità di emissioni che sono integrate nel sistema di scambio dell'Unione solo a partire dal 2013.

4. Se la Commissione non rifiuta l'iscrizione di un impianto su questo elenco, ivi compresi i quantitativi annui totali preliminari corrispondenti di [quote] assegnate a titolo gratuito a questo impianto, lo Stato membro interessato procede alla determinazione del quantitativo annuo finale di [quote] assegnate a titolo gratuito per ogni anno nel periodo 2013-2020, conformemente all'articolo 10, paragrafo 9, della presente decisione.

(…)».

La decisione 2013/448

15 I considerando 22, 23 e 25 della decisione 2013/448 sono del seguente tenore:

«(22) L'articolo 10 *bis*, paragrafo 5, della direttiva [2003/87] limita il quantitativo massimo annuo di quote utilizzato come base per calcolare le quote a titolo gratuito da assegnare [a]gli impianti che non sono contemplati dall'articolo 10 *bis*, paragrafo 3, della direttiva [2003/87]. Questo limite è composto da due elementi di cui all'articolo 10 *bis*, paragrafo 5, lettere a) e b), della direttiva in questione, ognuno dei quali è stato determinato dalla Commissione sulla base delle quantità stabilite ai sensi degli articoli 9 e 9 *bis* della direttiva [2003/87], dei dati messi a disposizione del pubblico nel registro dell'Unione e delle informazioni fornite dagli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la quota di emissioni derivanti dai generatori elettrici e altri impianti che non beneficiano dell'assegnazione gratuita di cui all'articolo 10 *bis*, paragrafo 3, della direttiva [2003/87], nonché le emissioni verificate nel periodo dal 2005 al 2007 prodotte da impianti inclusi nel [sistema per lo scambio di quote dell'Unione europea] solo a partire dal 2013, se disponibili, tenendo conto dei dati scientifici più recenti in materia di potenziale di riscaldamento globale dei gas a effetto serra.

(23) Il limite stabilito dall'articolo 10 *bis*, paragrafo 5, della direttiva [2003/87] non può essere superato, e ciò è garantito dall'applicazione di un [fattore di correzione] annuo che, se necessario, consente di ridurre in modo uniforme il numero di quote a titolo gratuito in tutti gli impianti ammessi a beneficiare di un'assegnazione a titolo gratuito. Gli Stati membri sono tenuti a considerare questo fattore quando adottano decisioni sulla base delle assegnazioni preliminari e della presente decisione sui quantitativi annui finali di assegnazione agli impianti. L'articolo 15, paragrafo 3, della decisione [2011/278] prevede che la Commissione determini il [fattore di correzione] confrontando la somma dei quantitativi annui totali preliminari delle quote di emissioni gratuite comunicate dagli Stati membri (...) con il limite stabilito dall'articolo 10 *bis*, paragrafo 5, secondo le modalità di cui all'articolo 15, paragrafo 3, della decisione [2011/278].

(...)

(25) Il limite stabilito dall'articolo 10 *bis*, paragrafo 5, della direttiva [2003/87] è pari a 809 315 756 quote per il 2013. Per determinare questo limite, la Commissione ha raccolto dagli Stati membri e dai paesi SEE-EFTA informazioni per stabilire se gli impianti sono impianti di produzione di elettricità o altri impianti disciplinati dall'articolo 10 *bis*, paragrafo 3, della direttiva [2003/87]. Successivamente ha stabilito la quota di emissioni per il periodo 2005-2007 provenienti dagli impianti non disciplinati da questa disposizione, ma inclusi nel [sistema per lo scambio di quote] dell'[Unione europea] nel periodo 2008-2012. La Commissione ha applicato questa quota di 34,78289436% alla quantità determinata sulla base dell'articolo 9 della direttiva [2003/87] (1 976 784 044 quote). Al risultato di questo calcolo, la Commissione ha aggiunto 121 733 050 quote, sulla base delle emissioni medie annue verificate nel periodo dal 2005 al 2007 degli impianti interessati, tenendo conto della modifica della portata del [sistema per lo scambio di quote] dell'[Unione europea] a partire dal 2013. A tal fine la Commissione ha utilizzato informazioni fornite dagli Stati membri e dai paesi SEE-EFTA per l'adeguamento del limite massimo. Laddove le emissioni annue verificate non erano disponibili, la Commissione ha estrapolato, per quanto possibile, i quantitativi dalle emissioni verificate degli anni successivi applicando il fattore 1,74% in senso inverso. La Commissione ha consultato e ottenuto conferma dalle autorità degli Stati membri sulle informazioni e i dati utilizzati in questo caso. Il limite stabilito dall'articolo 10 *bis*, paragrafo 5, della direttiva [2003/87] paragonato alla somma dei

quantitativi annui preliminari [di quote assegnate a titolo gratuito] senza l'applicazione dei fattori di cui all'allegato VI della decisione [2011/278] dà il [fattore di correzione] annuo di cui all'allegato II della presente decisione».

16 L'articolo 4 della decisione 2013/448 prevede quanto segue:

«Il [fattore di correzione] di cui all'articolo 10 *bis*, paragrafo 5, della direttiva [2003/87], stabilito ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, della decisione [2011/278], è riportato all'allegato II della presente decisione».

17 L'allegato II della decisione 2013/448 così dispone:

«Anno	Fattore di correzione transettoriale
2013	94,272151%
2014	92,634731%
2015	90,978052%
2016	89,304105%
2017	87,612124%
2018	85,903685%
2019	84,173950%
2020	82,438204%»

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

Nelle cause C-191/14 e C-192/14

18 La Borealis Polyolefine GmbH (in prosieguo: la «Borealis») e la OMV Refining & Marketing GmbH (in prosieguo: la «OMV») hanno diritto all'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito per gli anni dal 2013 al 2020. Il Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ministro federale dell'Agricoltura, delle Foreste, dell'Ambiente e delle Acque) ha stabilito mediante alcune decisioni, applicando il fattore di correzione, il quantitativo finale di quote da assegnare alla Borealis e alla OMV per tale periodo.

19 La Borealis e la OMV hanno proposto, rispettivamente nelle cause C-191/14 e C-192/14, dinanzi al Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (tribunale amministrativo regionale della Bassa Austria) un ricorso avverso tali decisioni. A sostegno dei loro ricorsi esse deducono, in particolare, che le decisioni 2011/278 e 2013/448 sono parzialmente illegittime. Infatti, l'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278, che precisa le modalità di calcolo del fattore di correzione, nonché l'articolo 4 della decisione 2013/448, mediante il quale la Commissione ha stabilito tale fattore, modificherebbero elementi essenziali della direttiva 2003/87, in particolare del suo articolo 10 bis, paragrafo 5. Pertanto, tali prime due disposizioni sarebbero illegittime, come anche le decisioni nazionali che hanno applicato detto fattore.

20 Alla luce di tali considerazioni, il Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (tribunale amministrativo regionale della Bassa Austria) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la decisione 2013/448 sia invalida e violi l'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87 nella parte in cui essa esclude dalla base di calcolo di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 5, lettere a) e b), le emissioni associate a gas di scarico prodotti da impianti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'allegato I della direttiva 2003/87 o all'energia termica utilizzata in impianti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'allegato I della direttiva 2003/87 e prodotta da impianti di cogenerazione, nei cui confronti l'articolo 10 bis, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2003/87 e la decisione 2011/278 consentono un'assegnazione gratuita.

2) Se la decisione 2013/448 sia invalida e violi l'articolo 3, lettere e) e u), della direttiva 2003/87, da solo e/o in combinato disposto con l'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87, nella parte in cui essa stabilisce che le emissioni di CO_2 associate a gas di scarico prodotti da impianti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'allegato I della direttiva 2003/87, nonché quelle associate all'energia termica utilizzata in impianti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'allegato I della direttiva 2003/87 e prodotta da impianti di cogenerazione, sono emissioni derivanti da "generatori elettrici".

3) Se la decisione 2013/448 sia invalida e contraria agli obiettivi della direttiva 2003/87 in quanto crea un'asimmetria escludendo dalla base di calcolo di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 5, lettere a) e b), le emissioni associate alla combustione di gas di scarico o all'energia termica prodotta da impianti di cogenerazione, mentre con riferimento alle stesse è prevista l'assegnazione gratuita a norma dell'articolo 10 bis, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2003/87 nonché della decisione 2011/278.

4) Se la decisione 2011/278 sia invalida e violi l'articolo 290 TFUE e l'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87 nella parte in cui il suo articolo 15, paragrafo 3, modifica l'articolo 10 bis, paragrafo 5, lettere a) e b), della direttiva 2003/87 sostituendo il riferimento agli "impianti che non sono contemplati dal paragrafo 3" con il riferimento agli "impianti che non sono produttori di elettricità".

5) Se la decisione 2013/448 sia invalida e violi l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 non essendo stata emanata secondo la procedura di regolamentazione con controllo prescritta all'articolo 5 bis della decisione 1999/468/CE del Consiglio[, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, pag. 23),] e all'articolo 12 del regolamento (UE) n. 182/2011 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU L 55, pag. 13)].

6) Se l'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali [dell'Unione europea] [in prosieguo: la "Carta"] debba essere interpretato nel senso di ostare alla revoca di assegnazioni gratuite fondata sull'illegittimo calcolo di un [fattore di correzione].

7) Se l'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87, da solo e/o in combinato disposto con l'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278, debba essere interpretato nel senso che esso osta all'applicazione di una disposizione di diritto nazionale in base alla quale alle assegnazioni gratuite in uno Stato membro si applica un [fattore di correzione] illegittimo, come quello stabilito nell'articolo 4 della decisione 2013/448 e relativo allegato II.

8) Se la decisione 2013/448 sia invalida e violi l'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87 nella parte in cui essa comprende soltanto emissioni provenienti da impianti che ricadono nel sistema comunitario dal 2008, con esclusione delle emissioni collegate ad attività rientranti nel sistema comunitario dal 2008 (nell'allegato I della direttiva 2003/87 come modificato), ma svolte in impianti inclusi nel suddetto sistema già prima del 2008.

9) Se la decisione 2013/448 sia invalida e violi l'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87 nella parte in cui essa comprende soltanto emissioni provenienti da impianti che ricadono nel sistema comunitario dal 2013, con esclusione delle emissioni collegate ad attività rientranti nel sistema comunitario dal 2013 (nell'allegato I della direttiva 2003/87 come modificato), ma svolte in impianti inclusi nel suddetto sistema già prima del 2013».

Nella causa C-295/14

21 Lo Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (Segretario di Stato alle Infrastrutture e all'Ambiente) ha assegnato, con decisione provvisoria del 2 luglio 2012, quote gratuite a varie imprese per il periodo dal 2012 al 2020. Esso ha modificato tale decisione mediante la decisione del 29 ottobre 2013, applicando il fattore di correzione di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87.

22 Quest'ultima decisione è oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato). A sostegno del loro ricorso le ricorrenti nel procedimento principale nella causa C-295/14 adducono, in particolare, che la decisione 2013/448 è illegittima nella parte in cui essa stabilisce il fattore di correzione in violazione delle prescrizioni dalla direttiva 2003/87. Inoltre esse contestano la validità dell'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278, che precisa le regole relative alla determinazione del fattore di correzione previste all'articolo 10 bis, paragrafo 5, della medesima direttiva.

23 Il Raad van State (Consiglio di Stato) ritiene che taluni argomenti dedotti dalle ricorrenti nel procedimento principale nella causa C-295/14 al fine di contestare la validità delle decisioni 2013/448 e 2011/278 possano essere fondati. Tuttavia, esso ricorda che discende dalla sentenza TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) che un singolo non può eccepire dinanzi a un giudice nazionale l'illegittimità di una decisione della Commissione quando avrebbe senza alcun dubbio potuto chiedere il suo annullamento dinanzi al Tribunale dell'Unione europea. Nel caso di specie, non sarebbe escluso che le ricorrenti nel procedimento principale fossero individualmente interessate, dal momento che esse fanno parte di una cerchia ristretta di operatori economici.

24 Nel merito, il Raad van State (Consiglio di Stato) si domanda se la decisione 2013/448 costituisca una misura di esecuzione, ai sensi dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, che avrebbe dovuto essere adottata conformemente alla procedura di regolamentazione con controllo cui rinvia l'articolo 23, paragrafo 3, di tale direttiva. Tuttavia, detto giudice chiarisce di non escludere che l'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278, che è stata adottata conformemente a tale procedura, possa costituire il fondamento giuridico della decisione 2013/448.

25 Per quanto attiene all'interpretazione dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87, secondo il Raad van State (Consiglio di Stato) non si può escludere che tale disposizione richieda che, nel determinare il fattore di correzione, siano considerate le emissioni derivanti, da un lato, dalla produzione di elettricità a partire dai gas di scarico e, dall'altro, dall'energia termica da cogenerazione. Eventualmente, tale disposizione osterebbe all'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278 e, di conseguenza, all'articolo 4 della decisione 2013/448. Discenderebbe, infatti, da detto articolo 15, paragrafo 3, che solo le emissioni degli impianti che non producono elettricità sono prese in considerazione nel determinare il fattore di correzione.

26 Il Raad van State (Consiglio di Stato) ritiene altresì che la determinazione del quantitativo massimo di quote che, a partire dal 2013, possono essere assegnate a titolo gratuito annualmente potrebbe violare l'articolo 10 bis, paragrafo 5, primo comma, lettera b), della direttiva 2003/87. Detto giudice ha, tuttavia, deciso di non sottoporre alcuna questione pregiudiziale a tal riguardo. Esso ritiene, infatti, che il Regno dei Paesi Bassi abbia trasmesso alla Commissione tutti i dati necessari al fine di calcolare tale quantitativo. Discenderebbe da tale disposizione, letta in combinato disposto con l'articolo 9 bis, paragrafo 2, della direttiva 2003/87, che essa riguarda le emissioni dei soli impianti che sono stati sottoposti al sistema per lo scambio di quote a partire dal 2013. Per contro, le ricorrenti nel procedimento principale considerano le emissioni prodotte da impianti già inclusi, anteriormente a tale data, nel sistema per lo scambio di quote come rilevanti ai fini della determinazione del quantitativo massimo di quote che possono essere assegnate a titolo gratuito.

27 Secondo il Raad van State (Consiglio di Stato), la decisione 2013/448 potrebbe essere del pari illegittima in quanto i dati trasmessi alla Commissione in applicazione dell'articolo 9 bis, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/87, letto in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 1, di quest'ultima, non sono stati raccolti conformemente al regolamento (UE) n. 601/2012 della Commissione, del 21 giugno 2012, concernente il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della direttiva 2003/87 (GU L 181, pag. 30).

28 In merito alla questione se la decisione 2013/448 sia sufficientemente motivata, il Raad van State (Consiglio di Stato) considera che, da un lato, tale decisione non contiene tutti gli elementi rilevanti al fine di calcolare il fattore di correzione e, dall'altro, le ricorrenti nel procedimento principale nella causa C-295/14 non potevano prendere atto di tutti i dati rilevanti.

29 In tale contesto, il Raad van State (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 263, quarto comma, TFUE debba essere interpretato nel senso che i gestori degli impianti a cui, con decorrenza dal 2013, si applicavano le disposizioni sullo scambio delle quote di emissioni di cui alla direttiva 2003/87, ad eccezione dei gestori degli impianti di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 3, di detta direttiva e dei nuovi entranti, avrebbero certamente potuto chiedere l'annullamento dinanzi al Tribunale della decisione 2013/448 nella parte in cui essa determina il [fattore di correzione].

2) Se la decisione 2013/448, nei limiti in cui fissa il [fattore di correzione], sia invalida in quanto non è stata adottata ai sensi della procedura di regolamentazione con controllo, prevista all'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87.

3) Se l'articolo 15 della decisione 2011/278 violi l'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87, in quanto tale primo articolo osta a che il [fattore di correzione] sia calcolato tenendo conto delle emissioni di impianti produttori di elettricità. In tal caso, quali siano gli effetti di detta violazione sulla decisione 2013/448.

4) Se la decisione 2013/448, nei limiti in cui fissa il [fattore di correzione], sia invalida in quanto essa è fondata anche su dati presentati in esecuzione dell'articolo 9 bis, paragrafo 2, della direttiva 2003/87, senza che fossero state determinate le disposizioni di cui al detto paragrafo, adottate in osservanza dell'articolo 14, paragrafo 1.

5) Se la decisione 2013/448, nei limiti in cui fissa il [fattore di correzione], sia contraria, segnatamente, all'articolo 296 TFUE o all'articolo 41 della Carta, in quanto in detta decisione sono indicati solo parzialmente i quantitativi di emissioni e di quote determinanti per calcolare il fattore di correzione.

6) Se la decisione 2013/448, nei limiti in cui fissa il [fattore di correzione], sia contraria, segnatamente, all'articolo 296 TFUE o all'articolo 41 della Carta, in quanto detto fattore di correzione è stato determinato sulla base di dati di cui i gestori degli impianti interessati allo scambio di emissioni non hanno potuto prendere conoscenza».

Nelle cause C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14

30 Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio è stato investito di più ricorsi vertenti, in particolare, sulla legittimità delle deliberazioni nn. 29/2013, 10/2014 e 16/2014 del Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto, adottate in applicazione della decisione 2013/448.

31 Dinanzi a detto giudice è stato dedotto, in sostanza, che tali deliberazioni del Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto sono illegittime nella parte in cui è fatta applicazione del fattore di correzione che, di per sé, non sarebbe conforme all'articolo 10 bis, paragrafo 5, di tale direttiva.

32 In proposito, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ritiene che, adottando la decisione 2013/448, la Commissione abbia modificato elementi essenziali della direttiva 2003/87. Esso rileva che, ai sensi dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, di tale direttiva, il fattore di correzione deve essere determinato tenendo conto delle emissioni di impianti che non sono contemplati dal paragrafo 3 di detto articolo 10 bis. Dal riferimento a quest'ultima disposizione conseguirebbe che la Commissione avrebbe dovuto tenere conto, al fine di determinare tale fattore, delle emissioni prodotte da tutte le attività che non sono ivi menzionate. Così avverrebbe nel caso delle emissioni derivanti, da un lato, dalla produzione di energia elettrica dai gas di scarico e, dall'altro, dall'energia termica prodotta mediante cogenerazione. L'approccio della Commissione avrebbe creato una relazione asimmetrica tra le emissioni che possono essere prese in considerazione ai fini di un'assegnazione di quote a titolo gratuito e le quote effettivamente assegnate. Siffatta asimmetria sarebbe contraria agli obiettivi della direttiva 2003/87 quali risultano, segnatamente, dal suo articolo 10 bis.

33 Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ritiene inoltre che l'applicazione del fattore di correzione possa arrecare pregiudizio al legittimo affidamento dei gestori di poter alla fine disporre del quantitativo di quote assegnate a titolo provvisorio, anteriormente all'applicazione del fattore di correzione.

34 Per quanto riguarda la motivazione della decisione 2013/448, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio la considera insufficiente. In mancanza di informazioni sui dati concretamente utilizzati dalla Commissione, essa non consente di comprendere le ragioni che rendono necessaria l'applicazione di un fattore di correzione così elevato come quello ivi stabilito.

35 Inoltre, tale decisione non terrebbe conto della modifica dell'interpretazione della nozione di «impianto di combustione» intervenuta alla fine del primo periodo di scambio (dal 2005 al 2007). È vero che la Commissione avrebbe precisato che le emissioni prodotte da determinate attività di combustione che avvengono in impianti che non erano equiparati a «impianti di combustione» da taluni Stati membri dovevano essere qualificate come tali e prese in considerazione a partire dal 2008. Tuttavia, tale istituzione avrebbe determinato il fattore di correzione in funzione delle sole emissioni inserite nel registro indipendente delle operazioni durante gli anni dal 2005 al 2007, tra le quali non figurerebbero le emissioni di detti impianti.

36 Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ritiene che l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 durante il 2013 sarebbe del pari all'origine di un errore tale da inficiare la validità della decisione 2013/448. Infatti, i dati forniti dagli Stati membri in applicazione dell'articolo 9 bis, paragrafo 2, di tale direttiva e utilizzati dalla Commissione al fine di determinare

l'importo di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 5, primo comma, lettera b), della medesima direttiva sarebbero incoerenti. Il Regno dei Paesi Bassi, in particolare, avrebbe comunicato alla Commissione solo i dati relativi alle emissioni degli impianti che sono stati sottoposti per la prima volta alla direttiva 2003/87 a decorrere dal 2013. In aggiunta a tali dati, il Regno del Belgio e la Repubblica francese avrebbero trasmesso anche dati relativi alle emissioni di impianti già assoggettati alla direttiva 2003/87 prodotte da attività incluse nell'ambito di applicazione di tale direttiva a partire dal 2013. Peraltro, il Tribunale amministrativo per il Lazio rileva che la decisione 2013/448 non è stata adottata conformemente alla procedura di regolamentazione con controllo prevista agli articoli 10 bis, paragrafo 1, e 23, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 e potrebbe, a tale titolo, essere invalida.

37 Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Dica la Corte se la decisione 2013/448 sia invalida per non aver tenuto conto, nel calcolo delle quote da assegnare a titolo gratuito, della percentuale di emissioni associate alla combustione di gas di scarico – o gas siderurgici di processo – né di quelle associate al calore prodotto dalla cogenerazione, con ciò incorrendo nella violazione dell'articolo 290 del TFUE e dell'articolo 10 bis, paragrafi 1, 4 e 5, della direttiva 2003/87, travalicando i limiti della delega conferita dalla direttiva medesima e ponendosi in contrasto con le finalità della direttiva (incentivazione di tecnologie energetiche più efficienti e salvaguardia delle esigenze dello sviluppo economico e dell'occupazione).

2) Dica la Corte se la decisione 2013/448 sia invalida, alla luce dell'articolo 6 TUE, per contrasto con l'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali[, firmata a Roma il 4 novembre 1950,] nonché [con l']articolo 17 della convenzione medesima, avendo indebitamente determinato una lesione della legittima aspettativa delle società ricorrenti a mantenere il bene consistente nel quantitativo di quote assegnato in via preliminare e ad esse spettante sulla base delle previsioni della direttiva, con ciò determinando una privazione dell'utilità economica connessa al predetto bene.

3) Dica, altresì, la Corte se la decisione 2013/448 sia invalida nella parte in cui definisce il fattore di correzione transettoriale, considerato che la decisione viola l'articolo 296, secondo comma, TFUE e l'articolo 41 della Carta, in quanto è priva di idonea motivazione.

4) Dica la Corte se la decisione 2013/448 sia invalida nella parte in cui definisce il fattore di correzione transettoriale, considerato che la decisione viola l'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87, il principio di proporzionalità sancito dall'articolo 5, paragrafo 4, del TUE, ed inoltre sia viziata per carenza di istruttoria ed errore di valutazione, in considerazione del fatto che il calcolo del quantitativo massimo delle quote da assegnare a titolo gratuito (dato rilevante ai fini della definizione del fattore di correzione transettoriale uniforme) non ha tenuto conto degli effetti delle modifiche interpretative intervenute rispetto alla nozione di "impianto di combustione" tra la prima (2005-2007) e la seconda fase (2008-2012) di attuazione della direttiva 2003/87.

5) Dica la Corte se la decisione 2013/448 sia invalida nella parte in cui definisce il fattore di correzione transettoriale, per violazione dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87, dell'articolo 9 bis, paragrafo 2, della direttiva 2003/87, nonché per carenza di istruttoria ed errore di valutazione in considerazione del fatto che il calcolo del quantitativo massimo delle quote da assegnare a titolo gratuito (dato rilevante ai fini della definizione del fattore di correzione transettoriale uniforme) è stato effettuato sulla base di dati forniti dagli Stati membri tra loro incoerenti perché basati su una differente interpretazione dell'articolo 9 bis, paragrafo 2, della direttiva 2003/87.

6) Dica infine la Corte se la decisione 2013/448 sia invalida nella parte in cui definisce il fattore di correzione transettoriale, per violazione delle norme sul procedimento di cui agli articoli 10 bis, paragrafo 1, e 23, paragrafo 3, della direttiva 2003/87».

Riunione ai fini della sentenza

38 In considerazione della connessione tra l'insieme delle questioni, confermata in occasione della fase orale del procedimento, occorre riunire, conformemente all'articolo 54 del regolamento di procedura della Corte, le presenti cause ai fini della sentenza.

Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

39 In seguito alla pronuncia delle conclusioni dell'avvocato generale, il 12 novembre 2015, la BP Raffinaderij Rotterdam BV e a. hanno chiesto, con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 7 marzo 2016, che fosse disposta la riapertura della fase orale del procedimento. A sostegno di tale domanda, dette imprese essenzialmente adducono l'erroneità dell'interpretazione dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, lettera b), della direttiva 2003/87 effettuata in dette conclusioni.

40 Occorre rilevare che la Corte può, in qualsiasi momento, sentito l'avvocato generale, disporre la riapertura della fase orale del procedimento, conformemente all'articolo 83 del suo regolamento di procedura, in particolare se considera di non essere sufficientemente edotta o anche qualora la causa debba essere risolta sulla base di un argomento che non è stato oggetto di dibattito tra le parti o gli interessati di cui all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punto 24).

41 Tale ipotesi non ricorre nel caso di specie. Infatti, come le altre intervenienti, la BP Raffinaderij Rotterdam BV e a. hanno esposto, nelle fasi scritta e orale del procedimento, i propri argomenti relativi all'interpretazione dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, lettera b), della direttiva 2003/87. Pertanto la Corte considera, sentito l'avvocato generale, di essere sufficientemente edotta per statuire e che le presenti cause non necessitano di essere risolte sulla base di argomenti che non sarebbero stati oggetto di dibattito.

42 Alla luce delle suesposte considerazioni, la Corte ritiene che non si debba disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

43 Con la sua prima questione il Raad van State (Consiglio di Stato) esprime dubbi in merito alla ricevibilità delle sue domande di pronuncia pregiudiziale concernenti la validità della decisione 2013/448 alla luce della giurisprudenza della Corte a partire dalla sentenza TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90).

44 Peraltro, il governo dei Paesi Bassi ritiene che le imprese che producono emissioni di gas a effetto serra siano direttamente interessate dall'articolo 4 della decisione 2013/448, che stabilisce il fattore di correzione. Tale fattore comporterebbe una diminuzione di quote gratuite da assegnare e, nella sua applicazione, gli Stati membri non disporrebbero di alcun potere discrezionale. Inoltre, tali imprese sarebbero anche individualmente interessate da detta decisione ai sensi della sentenza Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2014:100). In quanto detentrici di autorizzazioni di emissione, esse apparterrebbero a una cerchia ristretta di operatori. In tale qualità, sarebbero state

loro assegnate provvisoriamente quote gratuite dalle autorità nazionali. Poiché l'applicazione del fattore di correzione comporta una diminuzione di tali quote, la decisione 2013/448 modificherebbe i diritti anteriormente acquisiti da tali imprese.

45 Di conseguenza, il governo dei Paesi Bassi sostiene che le ricorrenti nel procedimento principale, dal momento che non hanno contestato la decisione 2013/448 dinanzi al Tribunale conformemente all'articolo 263 TFUE, non possono metterne in discussione indirettamente la validità mediante una domanda di pronuncia pregiudiziale.

46 Si deve rilevare, a tal riguardo, che la possibilità per il singolo di far valere, dinanzi al giudice nazionale da esso adito, l'invalidità di disposizioni contenute in un atto dell'Unione presuppone che tale parte non fosse legittimata a proporre un ricorso diretto contro tali disposizioni ai sensi dell'articolo 263 TFUE (v. sentenze TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, punto 23, e Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, punto 28).

47 Da tale medesima giurisprudenza risulta, tuttavia, che, affinché tale irricevibilità possa essere eccepita, non deve sussistere alcun dubbio sulla legittimazione della parte a proporre un tale ricorso di annullamento.

48 Orbene, si deve ricordare che l'articolo 263, quarto comma, TFUE dispone che «[q]ualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, nonché contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione».

49 Dev'essere anzitutto esclusa l'applicabilità delle parti prima e terza di tale disposizione. Occorre rilevare, infatti, da un lato, che la decisione 2013/448 è un atto di portata generale i cui destinatari sono gli Stati membri e, dall'altro, che questi ultimi sono tenuti, conformemente agli articoli 15, paragrafo 4, e 10, paragrafo 9, della decisione 2011/278, ad adottare misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE al fine di applicare il fattore di correzione stabilito all'articolo 4 della decisione 2013/448, letto in combinato disposto con l'allegato II di quest'ultima.

50 Ne consegue che le ricorrenti nel procedimento principale sarebbero state legittimate a proporre ricorso di annullamento contro la decisione 2013/448 solo se quest'ultima le avesse riguardate direttamente e individualmente.

51 Per quanto attiene alla seconda di tali condizioni previste all'articolo 263, quarto comma, TFUE, vale a dire al fatto di essere individualmente interessati dall'atto di cui trattasi, da giurisprudenza costante risulta che i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguarda individualmente solo se detta decisione li concerne a causa di determinate qualità loro peculiari o di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro e, quindi, li identifica allo stesso modo dei destinatari (sentenze Plaumann/Commissione, 25/62, Racc., EU:C:1963:17, pag. 197, in particolare pag. 220, nonché T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 63).

52 La semplice possibilità di determinare, con maggiore o minore precisione, il numero o anche l'identità dei soggetti di diritto ai quali si applica un provvedimento non comporta affatto che questi soggetti debbano essere considerati individualmente interessati dal provvedimento, qualora tale applicazione sia effettuata in virtù di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto considerato (sentenza Stichting Woonpunt e a./Commissione, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punto 58).

53 Risulta tuttavia da una giurisprudenza costante che, qualora la decisione riguardi un gruppo di soggetti identificati o identificabili, nel momento in cui l'atto è stato adottato, in base a criteri tipici dei membri del gruppo, tali soggetti possono essere individualmente interessati da tale atto in quanto facenti parte

di una cerchia ristretta di operatori economici; ciò vale, in particolare, quando la decisione modifica i diritti acquisiti dal singolo prima che fosse adottata (sentenza Stichting Woonpunt e a./Commissione, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punto 59).

54 Nel caso di specie, la decisione 2013/448, nella parte in cui stabilisce il fattore di correzione, riguarda le ricorrenti nel procedimento principale nella loro qualità obiettiva di gestori di impianti che producono emissioni di gas a effetto serra, senza tener conto della loro situazione individuale.

55 Inoltre, dalla determinazione del fattore di correzione da parte della decisione 2013/448 non consegue, di per sé, la modifica dei diritti acquisiti da dette ricorrenti anteriormente all'adozione di tale decisione, dal momento che l'assegnazione definitiva di quote gratuite richiede la determinazione preliminare del fattore di correzione. Infatti, ai sensi del combinato disposto degli articoli 10 bis, paragrafo 5, e 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/87, da un lato, e dell'articolo 10, paragrafo 9, primo comma, della decisione 2011/278, dall'altro, è applicando tale fattore di correzione che gli Stati membri determinano il quantitativo totale finale di quote da assegnare a titolo gratuito.

56 Tali considerazioni relative alla decisione 2013/448 si applicano mutatis mutandis all'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278, la cui validità è del pari contestata. Infatti, tale disposizione, che si rivolge sia agli Stati membri sia alla Commissione, riprende, in sostanza, le modalità di determinazione del fattore di correzione previste all'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87.

57 Alla luce di tali considerazioni, non si può ritenere che un ricorso diretto, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, delle ricorrenti nel procedimento principale avverso le decisioni 2011/278 e 2013/448 sarebbe stato senza alcun dubbio ricevibile.

58 In tali circostanze le domande di pronuncia pregiudiziale devono essere dichiarate ricevibili nella parte in cui concernono l'esame della validità tanto della decisione 2013/448 quanto della decisione 2011/278.

Sulla validità della decisione 2011/278

59 Con le questioni dalla prima alla quarta nelle cause C-191/14 e C-192/14, con la terza questione nella causa C-295/14 e con la prima questione nelle cause C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14, i giudici del rinvio chiedono in sostanza alla Corte di pronunciarsi sulla validità dell'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278 nella parte in cui tale disposizione esclude la considerazione delle emissioni di impianti di produzione di elettricità nel determinare il quantitativo massimo annuo di quote ai sensi dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87 (in prosieguo: il «quantitativo massimo annuo di quote»).

60 Poiché tale quantitativo è determinante per il fattore di correzione, l'invalidità di tale disposizione si ripercuoterebbe, in via di conseguenza, sulla validità dell'articolo 4 della decisione 2013/448 e dell'allegato II di quest'ultima, mediante i quali la Commissione ha stabilito tale fattore.

61 Le ricorrenti nel procedimento principale considerano che deriva dall'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87 che la Commissione, nel determinare il fattore di correzione, avrebbe dovuto includere le emissioni di taluni impianti di produzione di elettricità nel quantitativo massimo annuo di quote. Esse adducono, più specificamente, che l'esclusione delle emissioni derivanti dalla produzione di elettricità dai gas di scarico e di energia termica per cogenerazione è contraria a tale disposizione.

62 In proposito, si deve rilevare che il fattore di correzione è determinato allorché il risultato delle operazioni aritmetiche previste all'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87 lo richiede. Risulta da tale disposizione, letta alla luce dell'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278, che la

Commissione è tenuta a comparare, da un lato, il quantitativo provvisorio di quote assegnate a titolo gratuito agli impianti che non sono contemplati dall'articolo 10 bis, paragrafo 3, di tale direttiva e, dall'altro, il quantitativo massimo annuo di quote. L'importo di quest'ultimo corrisponde alla somma dei quantitativi annui delle emissioni di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 5, primo comma, lettere a) e b), di tale medesima direttiva.

63 La Commissione determina il fattore di correzione, in funzione del risultato di tale raffronto, solo quando il quantitativo provvisorio di quote assegnate a titolo gratuito agli impianti che non sono contemplati dall'articolo 10 bis, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 supera il quantitativo massimo annuo di quote.

64 Per quanto attiene all'esclusione delle emissioni degli impianti di produzione di elettricità dal quantitativo massimo annuo di quote, essa si evince dall'ambito di applicazione dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87, che è limitato agli «impianti che non sono contemplati dal paragrafo 3 [di tale articolo]». In effetti, tale paragrafo 3 si riferisce agli impianti di produzione di elettricità, agli impianti deputati alla cattura di CO_2, alle condutture per il trasporto di CO_2 nonché ai siti di stoccaggio di CO_2 e dispone che, in linea di principio, essi siano esclusi da qualsiasi assegnazione di quote a titolo gratuito.

65 Ne discende che il rinvio dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87 agli «impianti che non sono contemplati dal paragrafo 3» deve essere inteso nel senso che esso non riguarda né gli impianti di produzione di elettricità né gli impianti deputati alla cattura di CO_2, le condutture per il trasporto di CO_2 e i siti di stoccaggio di CO_2.

66 La circostanza che il divieto previsto all'articolo 10 bis, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 si applichi fatte salve le regole previste da altre disposizioni non può inficiare tale constatazione. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 73 delle sue conclusioni, l'esclusione degli impianti ivi contemplati dall'assegnazione gratuita di quote deriva direttamente da tale regola di principio, cui è derogato ai sensi di altre disposizioni che consentono di derogarvi.

67 Inoltre, i valori di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87 si basano su dati storici. Durante i periodi di riferimento, a differenza degli impianti di produzione di elettricità, gli impianti deputati alla cattura di CO_2, le condutture per il trasporto di CO_2 e i siti di stoccaggio di CO_2 di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 3, di tale direttiva non esistevano, come rilevato dalla Commissione in udienza. Pertanto, in vista dell'adozione di misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, di detta direttiva al fine di attuare l'articolo 10 bis, paragrafo 5, di quest'ultima, la Commissione poteva legittimamente interpretare il rinvio di quest'ultima disposizione agli «impianti che non sono contemplati dal paragrafo 3» nel senso che erano compresi solo quelli diversi dagli impianti di produzione di elettricità.

68 Di conseguenza, non consentendo di tener conto delle emissioni degli impianti di produzione di elettricità nel determinare il quantitativo massimo annuo di quote, l'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278 è conforme al tenore letterale dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87, letto in combinato disposto con il paragrafo 3 di quest'ultimo articolo.

69 Tale interpretazione è del pari conforme all'economia della direttiva 2003/87 nonché agli obiettivi da essa perseguiti.

70 Infatti, l'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278 rispecchia la dicotomia consacrata, in particolare, all'articolo 10 bis, paragrafi 1, terzo comma, e da 3 a 5, della direttiva 2003/87. Ai sensi di tali disposizioni, si devono distinguere gli impianti contemplati dall'articolo 10 bis, paragrafo 3, di tale direttiva dagli altri impianti che producono emissioni di gas a effetto serra (in prosieguo: gli «impianti industriali»). Tra i primi figurano, in particolare, gli impianti di produzione di elettricità ai sensi dell'articolo 3, lettera u), di detta direttiva.

71 Conformemente a tale distinzione, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 9, primo comma, della decisione 2011/278, il fattore di correzione si applica solo al quantitativo provvisorio di quote assegnate a titolo gratuito agli impianti industriali. Per quanto riguarda gli impianti contemplati dall'articolo 10 bis, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 che soddisfano, però, le condizioni per l'assegnazione di quote a titolo gratuito, l'articolo 10, paragrafo 9, secondo comma, della decisione 2011/278 prevede che il quantitativo finale di quote assegnate a titolo gratuito risulti dall'adeguamento del quantitativo provvisorio annuo totale mediante il solo fattore lineare di cui all'articolo 9 della direttiva 2003/87.

72 Nonostante la chiara differenza tra gli impianti di produzione di elettricità e gli impianti industriali, questi ultimi possono ricevere quote gratuite per talune emissioni che hanno un nesso con la produzione di elettricità. Tuttavia, tali emissioni non sono conteggiate nel quantitativo massimo annuo di quote.

73 Infatti, per quanto attiene alla produzione di elettricità dai gas di scarico, risulta dal considerando 32 della decisione 2011/278 che la Commissione, in applicazione dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/87, ha tenuto conto delle emissioni associate al recupero energetico efficiente dei gas di scarico. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 68 delle sue conclusioni, la Commissione ha adeguato a tal fine alcuni parametri di riferimento di prodotto tra cui, in particolare, quelli del coke, della ghisa liquida e del minerale sinterizzato. Essa mira, in tal modo, a incentivare le imprese a riutilizzare o a vendere i gas di scarico derivanti dalla fabbricazione di tali prodotti. Dal medesimo considerando 32 emerge, invero, che la loro rivalorizzazione, in un altro processo da parte di un impianto industriale, dà diritto in linea di principio all'assegnazione di quote gratuite aggiuntive. Anche se la combustione di tali gas da parte di un impianto di produzione di elettricità non dà diritto a detta assegnazione, la loro vendita a un impianto di tal genere consente di risparmiare quote all'impianto che produce gas di scarico.

74 Dal momento che il quantitativo annuo provvisorio di quote assegnate a titolo gratuito agli impianti industriali risulta, conformemente all'articolo 10, paragrafo 2, della decisione 2011/278, in particolare, dalla moltiplicazione del loro livello storico di attività per i parametri di riferimento che figurano all'allegato I di tale decisione, tra cui quelli del coke, della ghisa liquida e del minerale sinterizzato, tale quantitativo è aumentato in funzione degli adeguamenti operati dalla Commissione. Tuttavia, nei limiti in cui i gas di scarico sono stati bruciati da impianti di produzione di elettricità, le corrispondenti emissioni non sono state prese in considerazione nella determinazione del quantitativo massimo annuo di quote.

75 Per quanto attiene alla produzione di energia termica per cogenerazione, si apprende dall'articolo 10 bis, paragrafi 3 e 5, della direttiva 2003/87 che le emissioni prodotte da impianti di produzione di elettricità, comprese quelle rilasciate da impianti di cogenerazione che producono elettricità, non sono prese in considerazione ai fini della determinazione del quantitativo massimo annuo di quote. Per contro, l'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/87 prevede che l'assegnazione avvenga in modo da incentivare riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra e tecniche efficienti sotto il profilo energetico, tenendo conto, in particolare, della cogenerazione ad alto rendimento. In tale contesto, il considerando 21 della decisione 2011/278 dispone che, per garantire che il numero di quote gratuite da assegnare sia indipendente dalla struttura di approvvigionamento di calore, le quote siano assegnate al consumatore di calore.

76 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 87 delle sue conclusioni, il fatto che gli impianti che producono essi stessi calore e quelli che acquisiscono tale calore da impianti di cogenerazione siano trattati allo stesso modo agevola la gestione del consumo di calore nell'ambito dell'assegnazione di quote a titolo gratuito. Ai fini dell'assegnazione di quote a tali impianti non è necessario, in linea di principio, verificare singolarmente le fonti di approvvigionamento di calore e il quantitativo di calore proveniente da ciascuna fonte. Tale meccanismo contribuisce, altresì, alla realizzazione dell'obiettivo

di promuovere il ricorso a tecniche come la cogenerazione, dal momento che, utilizzando il calore prodotto da impianti di cogenerazione, gli impianti industriali risparmiano quote che possono vendere.

77 Tale considerazione asimmetrica delle emissioni derivanti dalla produzione di elettricità dai gas di scarico e dal calore per cogenerazione comporta un aumento del fattore di correzione che, come constatato ai punti 62 e 63 della presente sentenza, deriva da un raffronto tra, da un lato, la somma dei quantitativi annui totali provvisori di quote assegnate a titolo gratuito agli impianti industriali e, dall'altro, il quantitativo massimo annuo di quote.

78 È vero che, a causa di tali asimmetrie, il fattore di correzione è in grado di ridurre gli effetti delle misure adottate dalla Commissione in applicazione dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/87. Tuttavia, contrariamente a quanto sostengono alcune ricorrenti nel procedimento principale, la Commissione non era tenuta a trattare in modo simmetrico tali emissioni nel determinare il quantitativo massimo annuo di quote. Per contro, risulta dai punti da 62 a 68 della presente sentenza che l'esclusione, ai fini della determinazione di tale quantitativo, delle emissioni prodotte dagli impianti di produzione di elettricità discende dall'articolo 10 bis, paragrafo 5, di tale direttiva, che non attribuisce alcun potere discrezionale alla Commissione in proposito.

79 Inoltre, siffatto trattamento asimmetrico delle emissioni è conforme all'obiettivo principale della direttiva 2003/87 di proteggere l'ambiente attraverso una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (v., in tal senso, sentenza Arcelor Atlantique e Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 31).

80 A tal riguardo, deriva dall'articolo 1, secondo comma, della medesima direttiva che quest'ultima dispone che le riduzioni delle emissioni dei gas a effetto serra aumentino al fine di contribuire ai livelli di abbattimento ritenuti necessari, dal punto di vista scientifico, per evitare cambiamenti climatici pericolosi.

81 A tal fine, come risulta in particolare dai considerando 3 e 5 della direttiva 2009/29, la direttiva 2003/87 mira a ridurre, entro il 2020, le emissioni globali di gas a effetto serra dell'Unione di almeno il 20% rispetto ai loro livelli del 1990, secondo criteri di efficienza economica. Per raggiungere tale obiettivo, il legislatore dell'Unione ha previsto due meccanismi. Il primo, istituito dall'articolo 9 della direttiva 2003/87, consiste, conformemente ai considerando 13 e 14 della direttiva 2009/29, nella riduzione, in modo lineare, del quantitativo di quote disponibili applicando un fattore del 1,74% rispetto al quantitativo medio annuo totale di quote rilasciate dagli Stati membri conformemente alle decisioni della Commissione sui loro piani nazionali di assegnazione di quote per il periodo dal 2008 al 2012. Il secondo meccanismo è quello della messa all'asta delle quote, che dovrebbe del pari consentire di ridurre le emissioni di gas a effetto serra secondo criteri di efficienza economica.

82 Conformemente al considerando 19 della direttiva 2009/29, risulta dagli articoli 10, paragrafo 1, e 10 bis, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 che a partire dal 2013 la messa all'asta delle quote è divenuta la norma per gli impianti di produzione di elettricità. Per quanto concerne gli impianti che beneficiano di quote a titolo gratuito successivamente a tale data, conformemente all'articolo 10 bis, paragrafo 11, della direttiva 2003/87, letto alla luce del considerando 21 della direttiva 2009/29, il quantitativo assegnato di tali quote è ridotto gradualmente in vista della cessazione delle quote gratuite nel 2027.

83 Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 57 e 58 delle sue conclusioni, il fattore di correzione contribuisce alla realizzazione di tali obiettivi. Da un lato, tale fattore attua la riduzione lineare delle quote disponibili prevista all'articolo 9 della direttiva 2003/87. Dall'altro, poiché il quantitativo massimo annuo di quote non tiene conto delle emissioni dovute alla produzione di elettricità, esso assicura che il quantitativo di quote gratuite da assegnare definitivamente agli impianti industriali non

includa tali emissioni. In tal modo, il fattore di correzione intende compensare la considerazione delle emissioni dovute alla produzione di elettricità dai gas di scarico e dal calore per cogenerazione nella determinazione del quantitativo provvisorio di quote assegnate a titolo gratuito.

84 Le considerazioni esposte ai punti da 62 a 83 della presente sentenza valgono anche per la decisione 2013/448 nei limiti in cui il fattore di correzione è stato in essa stabilito conformemente all'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278.

85 Risulta dall'insieme delle suesposte considerazioni che l'esame delle questioni dalla prima alla quarta nelle cause C-191/14 e C-192/14, della terza questione nella causa C-295/14 e della prima questione nelle cause C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14 non ha rivelato alcun elemento tale da inficiare la validità dell'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278 nella parte in cui tale disposizione esclude la considerazione delle emissioni degli impianti di produzione di elettricità ai fini della determinazione del quantitativo massimo annuo di quote.

Sulla validità della decisione 2013/448

86 Con la nona questione nelle cause C-191/14 e C-192/14, nonché con la quinta questione nelle cause C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14, il Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (tribunale amministrativo regionale della Bassa Austria) e il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio chiedono, in sostanza, alla Corte di pronunciarsi sulla validità dell'articolo 4 e dell'allegato II della decisione 2013/448, in quanto il fattore di correzione in essi stabilito si fonderebbe su dati incoerenti.

87 Le ricorrenti nel procedimento principale considerano, infatti, che la Commissione è incorsa in errori nel determinare il quantitativo massimo annuo di quote. Tali errori conseguirebbero dalle interpretazioni divergenti dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, primo comma, lettera b), della direttiva 2003/87, che riguarderebbe, a loro avviso, l'insieme delle emissioni «inclus[e] nel sistema comunitario soltanto a partire dal 2013» dagli Stati membri.

88 I medesimi errori sono stati dedotti dalle ricorrenti nel procedimento principale dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato). Tuttavia, tale giudice non ha sollevato alla Corte alcuna questione a tal riguardo. Esso ritiene che i dati relativi alle emissioni degli impianti olandesi che sono stati trasmessi alla Commissione siano conformi alle prescrizioni dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87. Tale disposizione richiederebbe che siano prese in considerazione, al fine di determinare il quantitativo massimo annuo di quote, unicamente le emissioni degli impianti che sono sottoposti al sistema per lo scambio di quote soltanto a decorrere dal 2013.

89 Si deve rilevare in proposito che le varie versioni linguistiche non coincidono. Mentre la versione francese dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, primo comma, lettera b), della direttiva 2003/87 si riferisce alle «emissioni (...) incluse nel sistema comunitario soltanto a partire dal 2013», altre versioni linguistiche, tra cui segnatamente le versioni spagnola, danese, tedesca, inglese, italiana, neerlandese, polacca, portoghese, rumena, slovena e svedese, si riferiscono alle «emissioni (...) da impianti inclusi nel sistema comunitario soltanto a partire dal 2013».

90 A tal riguardo è d'uopo ricordare che, secondo giurisprudenza costante, la necessità di un'interpretazione uniforme di una disposizione del diritto dell'Unione richiede che, in caso di divergenza tra le sue versioni linguistiche, la disposizione di cui trattasi sia interpretata in funzione del contesto e della finalità della normativa di cui essa costituisce un elemento (sentenza Nike European Operations Netherlands, C-310/14, EU:C:2015:690, punto 17).

91 Il fatto che l'articolo 10 bis, paragrafo 5, primo comma, lettera b), della direttiva 2003/87 si riferisca alle sole «emissioni (...) da impianti inclusi nel sistema comunitario soltanto a partire dal 2013» e non all'insieme delle emissioni incluse a partire da tale data discende dall'economia generale di detta

direttiva. Infatti, il suo articolo 9 bis, paragrafo 2, quale introdotto ai sensi dell'articolo 1, punto 10, della direttiva 2009/29, mira ad assicurare, come risulta dal considerando 14 di quest'ultima direttiva, l'adeguamento del quantitativo di quote rilasciate a livello comunitario al fine di tener conto delle emissioni prodotte dagli impianti inseriti nel sistema per lo scambio di quote dal 2013.

92 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 50 delle sue conclusioni, l'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 è stato ampliato a decorrere dal 1º gennaio 2013 onde includere, in particolare, le emissioni derivanti dalla produzione di alluminio e da determinati settori dell'industria chimica. A tal fine, l'allegato I della direttiva 2003/87, che elenca le categorie di attività che rientrano nell'ambito di applicazione di quest'ultima, è stato modificato dalla direttiva 2009/29. Di conseguenza, il quantitativo di quote da rilasciare all'insieme dell'Unione è stato adeguato, conformemente all'articolo 9 bis, paragrafo 2, della direttiva 2003/87, includendo le emissioni degli «impianti che esercitano le attività di cui all'allegato I [di tale direttiva] e che sono inseriti nel sistema comunitario solo a partire dal 2013».

93 L'articolo 10 bis, paragrafo 5, primo comma, lettera b), della direttiva 2003/87 tiene conto dell'adeguamento del quantitativo comunitario di quote rilasciate al fine di rispecchiare, nel quantitativo massimo annuo di quote, il corrispondente aumento del quantitativo provvisorio di quote assegnate a titolo gratuito agli impianti industriali. In tal senso, a causa della connessione tra tale disposizione e l'articolo 9 bis, paragrafo 2, della medesima direttiva, l'utilizzo di dati diversi sarebbe incoerente.

94 Risulta dalle suesposte considerazioni che, nel determinare il quantitativo massimo annuo di quote, la Commissione doveva tener conto, conformemente all'articolo 10 bis, paragrafo 5, primo comma, lettera b), della direttiva 2003/87, solo delle emissioni degli impianti inseriti nel sistema comunitario a partire dal 2013. Pertanto, tale disposizione osta alla considerazione delle emissioni derivanti dalle attività contemplate all'allegato I della direttiva 2003/87 a decorrere dal 2013 allorché a produrle siano stati impianti sottoposti al sistema per lo scambio di quote anteriormente a tale data.

95 Tuttavia, emerge dalle osservazioni scritte presentate alla Corte nonché dai chiarimenti forniti dalla Commissione nella fase orale del procedimento che tale istituzione ha, almeno in parte, preso in considerazione emissioni di impianti soggetti al sistema per lo scambio di quote prima del 2013 al fine di determinare il quantitativo massimo annuo di quote. Di conseguenza, quest'ultimo non è conforme alle prescrizioni che derivano dall'articolo 10 bis, paragrafo 5, primo comma, lettera b), della direttiva 2003/87 in quanto è troppo elevato.

96 Tale constatazione non può essere inficiata dall'argomento della Commissione secondo cui la direttiva 2003/87 non le consente di modificare i dati che gli Stati membri le hanno trasmesso in applicazione dell'articolo 9 bis, paragrafo 2, della medesima direttiva.

97 Infatti, tale disposizione contiene un doppio obbligo. Da un lato, gli Stati membri raccolgono i dati delle emissioni degli impianti che sono inseriti nel sistema per lo scambio di quote solo a partire dal 2013 e, dall'altro, tali dati sono trasmessi alla Commissione affinché possa adottare le misure richieste dalla direttiva 2003/87. In tal senso, detta istituzione avrebbe essa stessa dovuto verificare che gli Stati membri le trasmettessero i dati pertinenti all'adempimento dei propri obblighi. Nei limiti in cui tali dati non le consentivano di determinare il quantitativo massimo annuo di quote e, di conseguenza, il fattore di correzione, essa avrebbe almeno dovuto chiedere agli Stati membri di effettuare le necessarie correzioni.

98 Dal momento che, come constatato al punto 95 della presente sentenza, la Commissione non ha determinato il quantitativo massimo annuo di quote conformemente alle prescrizioni dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, primo comma, lettera b), della direttiva 2003/87, anche il fattore di correzione stabilito all'articolo 4 e all'allegato II della decisione 2013/448 viola tale disposizione.

99 Dall'insieme delle suesposte considerazioni risulta che si deve rispondere alla nona questione nelle cause C-191/14 e C-192/14 nonché alla quinta questione nelle cause C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14 dichiarando che l'articolo 4 e l'allegato II della decisione 2013/448 sono invalidi.

Sulle altre questioni

100 Tenuto conto della risposta fornita alla nona questione nelle cause C-191/14 e C-192/14 nonché alla quinta questione nelle cause C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14, non occorre rispondere alle altre questioni relative alla validità dell'articolo 4 e dell'allegato II della decisione 2013/448.

Sulla limitazione nel tempo degli effetti della presente sentenza

101 Per l'ipotesi della dichiarazione di invalidità, da parte della Corte, dell'articolo 4 e dell'allegato II della decisione 2013/448, che stabiliscono il fattore di correzione, la Commissione ha chiesto la limitazione nel tempo degli effetti della sentenza.

102 Tale richiesta si ricollega anche alle preoccupazioni espresse dal Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (tribunale amministrativo regionale della Bassa Austria), con le sue questioni sesta e settima, nonché dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con la sua seconda questione, allorché tali giudici chiedono quali siano le conseguenze da trarre dall'invalidità dell'articolo 4 e dell'allegato II della decisione 2013/448.

103 In proposito si deve ricordare che, qualora lo giustifichino motivi imperativi di certezza del diritto, la Corte può avvalersi, in forza dell'articolo 264, secondo comma, TFUE – applicabile per analogia anche nell'ambito di un procedimento pregiudiziale vertente sulla validità degli atti dell'Unione, ai sensi dell'articolo 267 TFUE –, di un potere discrezionale per stabilire, in ciascun caso concreto, quali effetti di tale atto debbano considerarsi definitivi (sentenza Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 93).

104 Nel caso di specie, la determinazione del fattore di correzione e la sua applicazione da parte degli Stati membri costituiscono tappe necessarie ai fini dell'attuazione del sistema per lo scambio di quote istituito dalla direttiva 2003/87. Infatti, come risulta dal punto 83 della presente sentenza, tale fattore contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di detta direttiva, tra cui in particolare la riduzione del quantitativo di quote disponibili. Inoltre, come emerge dal punto 55 della presente sentenza, gli Stati membri determinano il quantitativo totale finale di quote da assegnare a titolo gratuito applicando il fattore di correzione.

105 Ne consegue, in primo luogo, che l'annullamento del fattore di correzione può mettere in discussione l'insieme delle assegnazioni finali anteriori alla presente sentenza che hanno avuto luogo negli Stati membri sulla base di una normativa ritenuta valida. In tal senso, la dichiarazione di invalidità dell'articolo 4 e dell'allegato II della decisione 2013/448 rischierebbe di avere gravi ripercussioni su un numero elevato di rapporti giuridici costituiti in buona fede. Tali motivi imperativi di certezza del diritto sono tali da giustificare la limitazione nel tempo degli effetti di tale dichiarazione.

106 In secondo luogo, si deve constatare che la dichiarazione di invalidità dell'articolo 4 e dell'allegato II della decisione 2013/448 impedirebbe, in mancanza di un fattore di correzione applicabile, l'assegnazione di quote nel periodo successivo alla data di pronuncia della presente sentenza. Il vuoto giuridico temporaneo che ne deriverebbe potrebbe pregiudicare l'attuazione del sistema per lo scambio di quote istituito dalla direttiva 2003/87 e, quindi, la realizzazione degli obiettivi di quest'ultima. Infatti, qualsiasi interruzione dello scambio di quote contrasterebbe con l'obiettivo principale di tale direttiva, vale a dire la protezione dell'ambiente attraverso una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (v., per analogia, sentenza Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punto 61).

107 Occorre, però, ricordare che, quando la Corte accerta, nell'ambito di un procedimento avviato ai sensi dell'articolo 267 TFUE, l'invalidità di un atto di diritto dell'Unione, la sua decisione produce la conseguenza giuridica di imporre alle istituzioni competenti dell'Unione l'obbligo di adottare i provvedimenti necessari per porre rimedio all'illegittimità accertata (v., in tal senso, sentenza Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punto 124).

108 In terzo luogo, la Corte deve senz'altro determinare, quando si avvale della possibilità di limitare l'efficacia retroattiva di una dichiarazione di invalidità di un atto dell'Unione pronunciata nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, se possa essere prevista una deroga a tale limitazione dell'efficacia temporale della propria sentenza a favore della parte del procedimento principale che ha proposto dinanzi al giudice nazionale il ricorso avverso le misure nazionali di esecuzione dell'atto dell'Unione o se, al contrario, anche nei confronti di detta parte, la dichiarazione di invalidità dell'atto dell'Unione con effetti unicamente ex nunc costituisca un rimedio adeguato (v., in tal senso, sentenza Roquette Frères, C-228/92, EU:C:1994:168, punto 25).

109 Siccome l'invalidità constatata al punto 99 della presente sentenza indurrà la Commissione a rivedere il fattore di correzione in applicazione dell'articolo 10 bis, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2003/87, non è escluso che dalla revisione derivi una riduzione del quantitativo massimo annuo di quote nonché un aumento correlativo del fattore di correzione.

110 Le ricorrenti nel procedimento principale non devono, quindi, essere escluse dalla limitazione nel tempo degli effetti della dichiarazione di invalidità dell'articolo 4 e dell'allegato II della decisione 2013/448.

111 Dall'insieme delle suesposte considerazioni risulta che occorre limitare nel tempo gli effetti della dichiarazione di invalidità dell'articolo 4 e dell'allegato II della decisione 2013/448 nel senso che, da un lato, tale dichiarazione produrrà effetti solo al termine di un periodo di dieci mesi a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza, al fine di consentire alla Commissione di adottare le misure necessarie, e, dall'altro, le misure adottate entro tale termine sulla base delle disposizioni invalidate non potranno essere rimesse in discussione.

Sulle spese

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

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

1) **L'esame delle questioni dalla prima alla quarta nelle cause C-191/14 e C-192/14, della terza questione nella causa C-295/14 e della prima questione nelle cause C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14 non ha rivelato alcun elemento tale da inficiare la validità dell'articolo 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278/UE della Commissione, del 27 aprile 2011, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nella parte in cui tale articolo 15, paragrafo 3, esclude la considerazione delle emissioni degli impianti di produzione di elettricità ai fini della determinazione del quantitativo massimo annuo di quote.**

2) L'articolo 4 e l'allegato II della decisione 2013/448/UE della Commissione, del 5 settembre 2013, relativa alle misure nazionali di attuazione per l'assegnazione transitoria a titolo gratuito di quote di emissioni di gas a effetto serra ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, sono invalidi.

3) Gli effetti della dichiarazione di invalidità dell'articolo 4 e dell'allegato II della decisione 2013/448 sono limitati nel tempo nel senso che, da un lato, tale dichiarazione produrrà effetti solo al termine di un periodo di dieci mesi a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza, al fine di consentire alla Commissione europea di adottare le misure necessarie, e, dall'altro, le misure adottate entro tale termine sulla base delle disposizioni invalidate non potranno essere rimesse in discussione.

Firme