



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 21 marzo 2013¹

Cause riunite C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11

**Iberdrola, SA e altri
contro
Administración del Estado**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Supremo (Spagna)]

«Ambiente — Direttiva 2003/87/CE — Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra — Assegnazione delle quote a titolo gratuito — Imponibilità degli “utili a cascata”»

I – Introduzione

1. Con il sistema europeo per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra di cui alla direttiva 2003/87/CE² si è inteso risolvere un problema di politica ambientale attraverso un meccanismo di mercato. Un elemento fondamentale della sua istituzione è, però, in contrasto con le regole del mercato: nel periodo in questione, le quote di emissioni dovevano essere assegnate per il 95% a titolo gratuito, sebbene potessero essere vendute contro contanti sul mercato secondario.
2. Il caso in esame trae origine dal tentativo della Spagna di gestire gli effetti di tale modus procedendi. Tale Stato membro assoggetta, infatti, ad un prelievo il cosiddetto «utile a cascata», di cui beneficiano le imprese produttrici di energia elettrica, in quanto esse inglobano nel prezzo dell'energia elettrica il valore delle quote di emissioni utilizzate, assegnate a titolo gratuito.
3. Occorre verificare se detto prelievo violi l'obbligo di assegnazione di quote a titolo gratuito. A tal proposito è altresì rilevante l'obiettivo della direttiva 2003/87 consistente nella riduzione dell'emissione di gas a effetto serra attraverso un meccanismo di mercato.

¹ — Lingua originale: il tedesco.

² — 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), nel testo modificato dalla direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 (GU L 338, pag. 18). La direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (GU L 140, pag. 63), non ancora applicabile nella specie, ha modificato in modo rilevante le disposizioni da esaminare.

II – Contesto normativo

A – Diritto dell'Unione

4. Gli obiettivi e l'oggetto della direttiva 2003/87 sono indicati nell'articolo 1:

«La presente direttiva istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nella Comunità (in prosieguo denominato “il sistema comunitario”), al fine di promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica».

5. I seguenti considerando della direttiva sottolineano l'orientamento di tale sistema al mercato:

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

(...)

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

(...)

(20) La presente direttiva incoraggerà l'utilizzo di tecnologie energetiche più efficaci (...) in quanto produce meno emissioni per unità di emissione (...)

(...)

(23) Lo scambio di quote di emissioni dovrebbe far parte di un pacchetto organico e coerente di politiche e di misure realizzate a livello di Stati membri e della Comunità. Salva l'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato, per le attività contemplate dal programma comunitario gli Stati membri dovrebbero considerare le implicazioni di politiche regolamentari, fiscali e di altre politiche che perseguano gli stessi risultati. (...)

(...)

(26) Malgrado la variegata potenzialità dei meccanismi basati sul mercato, la strategia dell'Unione europea in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici dovrebbe essere costruita su un equilibrio fra il sistema comunitario e altri tipi di azione comunitaria, interna ed internazionale».

6. L'assegnazione delle quote di emissioni è disciplinato dall'articolo 10 della direttiva 2003/87:

«Per il triennio che ha inizio il 1° gennaio 2005 gli Stati membri assegnano almeno il 95% delle quote di emissioni a titolo gratuito. Per il quinquennio che inizia il 1° gennaio 2008, gli Stati membri assegnano almeno il 90% delle quote di emissioni a titolo gratuito».

7. L'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 dispone che il piano di assegnazione delle quote deve rispettare i criteri elencati nell'allegato III. Occorre tener conto in particolare del principio della parità di trattamento di cui al punto 5 di detto allegato:

«Il piano non opera discriminazioni tra imprese o settori per favorire indebitamente talune imprese o attività, conformemente alle prescrizioni del trattato, in particolare agli articoli 87 e 88».

B – *Normativa spagnola*

8. L'articolo 2 del regio decreto-legge n. 3/2006 dispone, nell'attività di produzione dell'energia elettrica, l'imputazione del valore delle quote di emissioni assegnate a titolo gratuito:

«(...)

1. A decorrere dal 2 marzo 2006, negli adeguamenti tariffari al 3 marzo 2006, la remunerazione dell'attività di produzione di energia elettrica (...) verrà ridotta in misura equivalente al valore delle quote di emissioni dei gas a effetto serra assegnate gratuitamente ai produttori di energia elettrica (...).

Ai fini del calcolo degli eventuali saldi negativi della liquidazione della tariffa per l'anno 2006, corrispondente al periodo compreso tra il 1° gennaio del 2006 e il 2 marzo 2006 incluso, i rispettivi importi vengono diminuiti (...) in misura equivalente al valore delle quote di emissioni assegnate (...) nel periodo medesimo.

2. Il valore unitario di riferimento delle quote di emissioni è costituito dal prezzo di mercato del periodo ad esse corrispondente, calcolato secondo criteri trasparenti ed oggettivi».

9. Per l'attuazione di detta normativa, il Ministro dell'Industria, del Turismo e del Commercio emanava il regolamento ITC/3315/2007, del 15 novembre 2007, con cui veniva regolamentata la riduzione della remunerazione dell'attività di produzione di energia elettrica relativamente all'anno 2006 in misura equivalente al valore delle quote di emissioni dei gas a effetto serra assegnate a titolo gratuito (Orden por la que se regula, para el año 2006, la minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe equivalente al valor de los derechos de emisión de gases de efecto de invernadero asignados gratuitamente)³.

10. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento ITC/3315/2007, le imprese spagnole produttrici di energia elettrica, nel periodo compreso tra il 3 marzo 2006 e il 31 dicembre 2006, sono soggette ad un prelievo diretto a ridurre la remunerazione dell'energia elettrica in misura pari al valore delle quote di emissioni assegnate a titolo gratuito.

11. L'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento ITC/3315/2007 definisce tale riduzione come segue:

«L'entità della riduzione è proporzionale alle maggiori entrate ottenute sul mercato per effetto dell'inglobamento del valore di dette quote (...)».

12. Il calcolo di tale prelievo è contenuto nell'articolo 4 del regolamento ITC/3315/2007, la cui lettera a) disciplina l'imponibilità degli impianti che non necessitano di quote:

« $Y_{Ti} = Q_{Ti} \times F_{Em} \times PCO^2T$

in cui:

3 — BOE n. 275 del 16 novembre 2007, pag. 53807.

Y_{Ti} è il pagamento in Euro da versare per l'impianto i-esimo non assegnatario di quote di emissioni.
(...)

Q_{Ti} è la quantità totale di energia elettrica prodotta dall'impianto i-esimo (...)

PCO^{2T} è il prezzo medio per una tonnellata equivalente di CO² nel periodo T, compreso tra il 3 marzo e il 31 dicembre del 2006 inclusi, espresso in Euro per tonnellata equivalente di CO². (...)

F_{Em} è il fattore di emissione di un impianto a ciclo combinato di gas naturale in tonnellate equivalenti di CO² per megawattora. F_{Em} corrisponde al valore di 0,365 tonnellate CO²/MWh».

13. L'articolo 4, lettera b), del regolamento ITC/3315/2007 disciplina il calcolo del prelievo relativo ad impianti che necessitano di quote:

$$\text{«}X_{Ti} = (d / 365) \times DA_{2006i} \times PCO^{2T} \times (F_{Em} / F_{Ei})$$

in cui:

X_{Ti} è il pagamento in Euro da versare per l'impianto i-esimo assegnatario di quote di emissioni (...). Per ciascun impianto assegnatario di quote, il limite massimo del valore X_{Ti} è quello che risulta dall'applicazione a detto impianto della formula di detrazione delle tecnologie non assegnatarie di cui all'articolo 4, paragrafo a).

d è il numero di giorni di uso economico dell'impianto i nel periodo T. (...)

DA_{2006i} è la quantità di quote assegnata nel piano nazionale di assegnazione del periodo 2005-2007 all'impianto i-esimo in tonnellate equivalenti di CO².

F_{Ei} è il fattore di emissione dell'impianto i-esimo, in tonnellate equivalenti di CO² per megawattora.

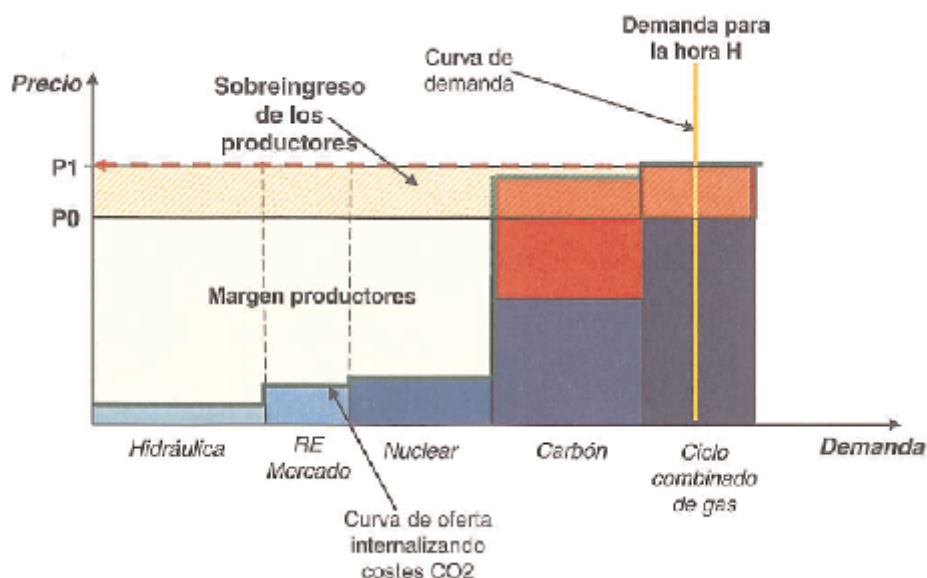
F_{Em} e PCO^{2T} sono le variabili definite nel precedente paragrafo».

14. Relativamente al periodo compreso tra il 1° gennaio 2006 e il 2 marzo 2006, analoghe norme sono contenute negli articoli 5 e 6 del regolamento ITC/3315/2007.

III – Domanda di pronuncia pregiudiziale

15. Il caso in esame è scaturito dal fatto che il Regno di Spagna riscuote un prelievo dalle imprese produttrici di energia elettrica al fine di tassare il cosiddetto «utile a cascata».

16. La formazione del prezzo dell'energia elettrica sul mercato spagnolo all'ingrosso, nonché dell'utile a cascata in esso compreso viene illustrata nel seguente grafico, presentato dal Regno di Spagna:



17. Sul punto occorre soffermarsi in dettaglio.

18. In Spagna il prezzo dell'energia elettrica all'ingrosso viene determinato attraverso un'asta in cui i produttori di energia offrono la fornitura di determinati quantitativi di energia per determinati periodi a determinati prezzi. Il prezzo stabilito ad esito di detta asta corrisponde all'offerta economicamente più alta che occorre prendere in considerazione per soddisfare completamente la domanda di energia elettrica nel periodo in questione. Tale è il prezzo corrisposto a *tutti* i fornitori, delle cui offerte si sia tenuto conto, anche a quelli che formulano offerte significativamente più convenienti. Esso corrisponde alla linea P1 del grafico.

19. L'«utile a cascata» si basa sul fatto che le imprese produttrici di energia elettrica inglobano integralmente il valore delle quote loro assegnate gratuitamente dallo Stato spagnolo nelle offerte concernenti il prezzo, a titolo di cosiddetti costi di opportunità. Questi ultimi costituiscono le entrate cui un'impresa rinuncia nel caso in cui essa non venda le quote sul mercato secondario, ma le utilizzi per la produzione di energia elettrica. Tali costi di opportunità corrispondono, nel grafico, alle sezioni in alto (in rosso) delle due colonne a destra ("Carbón", vale a dire carbone, e "Ciclo combinado de gas", ossia centrali a gas a ciclo combinato [in prosieguo: le «centrali a ciclo combinato»]).

20. Tuttavia, non per tutti i fornitori l'«utile a cascata» corrisponde ai costi di opportunità inglobati. Tale utile corrisponde piuttosto esclusivamente all'importo in ragione del quale risulta aumentato, per effetto dell'inglobamento dei costi di opportunità, il prezzo dell'energia elettrica nell'offerta più alta ancora presa in considerazione.

21. Secondo le indicazioni fornite dal Regno di Spagna le offerte più alte ancora prese in considerazione sono state presentate, nel periodo in questione, da centrali a ciclo combinato, le cui offerte vengono rappresentate nella colonna destra del grafico. In tale tipo di centrali, l'«utile a cascata» equivale del tutto, di conseguenza, al valore delle quote assegnate a titolo gratuito utilizzate.

22. Tutti gli altri tipi di centrali hanno costi minori e presentano, pertanto, offerte economicamente più basse. Dal momento che la loro remunerazione è però dipendente dall'offerta economicamente più alta, il loro «utile a cascata» equivale ai costi di opportunità connessi all'utilizzazione delle quote nell'ambito dell'offerta economicamente più alta, nel caso di specie delle centrali a ciclo combinato. Nel grafico, l'utile a cascata è il livello più alto in grigio.

23. Il prelievo con cui viene attuata la tassazione di tale «utile a cascata» viene calcolato sulla base delle formule di cui agli articoli 4, lettera b), e 6, lettera b), del regolamento ITC/3315/2007.

24. Un elemento centrale di tali formule è costituito dall'efficienza energetica delle centrali. A tal riguardo, si tratta del quantitativo, espresso in tonnellate, di biossido di carbonio emesso dalla centrale nella produzione di un megawattora di energia elettrica. Dato che una centrale a carbone emette circa una tonnellata di biossido di carbonio per produrre detto quantitativo di energia elettrica, tale valore, per un siffatto tipo di centrali, ammonta a 1. Le centrali a ciclo combinato, con un valore di 0,365, risultano significativamente più efficienti sotto il profilo energetico; infatti, esse emettono solo un terzo all'incirca della quantità di biossido di carbonio emessa da un'analogo centrale a carbone.

25. Le formule menzionate prevedono di dividere il valore dell'efficienza energetica delle centrali a ciclo combinato per il corrispondente valore della centrale di volta in volta interessata e di moltiplicare il risultato di detta divisione per il quantitativo di quote assegnate a titolo gratuito alla centrale medesima. Quest'ultimo quantitativo dipende dal fabbisogno della centrale, vale a dire dalla sua efficienza energetica. Conseguentemente, nel caso di centrali meno efficienti sotto il profilo energetico, un coefficiente minore (nelle centrali a carbone $0,365/1 = 0,365$) viene moltiplicato per un numero maggiore di quote assegnate; nel caso di centrali più efficienti, un coefficiente maggiore (nelle centrali a ciclo combinato $0,365/0,365 = 1$) viene moltiplicato per una minore quantità di quote assegnate. Tali calcoli dovrebbero determinare, in linea di massima, valori vicini⁴.

26. Dal momento che tutti gli altri tipi di centrale, che necessitano di quote, operano in modo meno efficiente sotto il profilo energetico rispetto alle centrali a ciclo combinato, il prelievo loro applicato corrisponde ad una percentuale del valore delle quote assegnate a titolo gratuito significativamente inferiore rispetto a queste ultime centrali. Nel caso di centrali a carbon fossile, che per produrre la stessa quantità di energia devono impiegare circa tre volte le quote necessarie alle centrali a ciclo combinato, detta percentuale ammonta solo ad un terzo circa della percentuale assegnata alle centrali a ciclo combinato.

27. Va rilevato, a titolo integrativo, che anche le centrali che non necessitano di quote, vale a dire in particolare centrali nucleari o idroelettriche, sono soggette al prelievo. L'energia elettrica da esse prodotta viene tassata in forza degli articoli 4, lettera a), e 6, lettera a), del regolamento ITC/3315/2007 come se fosse stata prodotta da centrali a ciclo combinato che utilizzano esclusivamente quote assegnate a titolo gratuito.

28. Diverse imprese spagnole del settore dell'elettricità si sono opposte a tale tassazione. Dopo un'iniziale soccombenza di dette imprese nei precedenti gradi di giudizio, tali procedimenti pendono attualmente dinanzi al Tribunal Supremo.

4 — Si possono registrare scostamenti derivanti dai diversi tempi di esercizio che però sono parimenti presi in considerazione nelle formule di calcolo.

29. Dato che le imprese si richiamano, inter alia, all'articolo 10 della direttiva 2003/87, il Tribunal Supremo, nelle cause C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 10 della direttiva 2003/87 possa essere interpretato nel senso che non osti all'applicazione di provvedimenti legislativi nazionali come quelli in esame nella specie, aventi ad oggetto ed effetto una riduzione della remunerazione dell'attività di produzione dell'energia elettrica in misura equivalente al valore delle quote di emissioni dei gas a effetto serra assegnate a titolo gratuito nel periodo di riferimento».

30. Con ordinanza del 18 gennaio 2012, il presidente della Corte ha riunito tutte le cause menzionate ai fini del prosieguo del procedimento.

31. Hanno partecipato al procedimento scritto, nonché all'udienza del 7 febbraio 2013 la Iberdrola, SA, la Gas Natural SDG, SA, la Tarragona Power, SL, la Bizkaia Energía, SL, la Bahía de Bizkaia Electricidad, SL, la E.ON Generación, SL, e la Endesa, SA, quali parti del procedimento principale, nonché il Regno di Spagna e la Commissione europea.

IV – Valutazione giuridica

A – Sull'interpretazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

32. Il Tribunal Supremo chiede se la remunerazione dell'attività di produzione dell'energia elettrica (sul mercato all'ingrosso) possa essere ridotta in misura equivalente al valore delle quote di emissioni dei gas a effetto serra assegnate a titolo gratuito nel periodo di riferimento. Tale questione riprende la formulazione dell'articolo 2 del regio decreto-legge n. 3/2006, nonché degli articoli 3, paragrafo 1, e 5, paragrafo 1, del regolamento ITC/3315/2007 che prevedono una riduzione ovvero una tassazione corrispondente.

33. Tuttavia, la questione non ricomprende completamente l'intera fattispecie. Ai sensi degli articoli 3, paragrafo 2, e 5, paragrafo 2, del regolamento ITC/3315/2007, il prelievo corrisponde alle maggiori entrate conseguite sul mercato per effetto dell'inglobamento del valore delle quote. Dagli articoli 4 e 6 del regolamento, nonché dagli argomenti delle parti emerge che la remunerazione non sempre viene ridotta in misura pari all'intero valore delle quote assegnate a titolo gratuito. Come riconoscono espressamente le domande di pronuncia pregiudiziale, considerato che tali imprese hanno ricevuto gratuitamente le quote di emissioni, il governo si è limitato a neutralizzarne le ripercussioni sul prezzo finale dell'elettricità. Alla base di tale provvedimento legislativo soggiace l'idea che, in assenza della riduzione prevista, le imprese produttrici di energia elettrica conseguirebbero «utili a cascata».

34. Si deve pertanto ritenere che la domanda di pronuncia pregiudiziale sia volta ad accertare se l'articolo 10 della direttiva 2003/87 osti all'applicazione di provvedimenti legislativi nazionali come quelli in esame nella specie che abbiano come effetto la riduzione della remunerazione dell'attività di produzione dell'energia elettrica, per effetto dell'applicazione di un prelievo, di entità equivalente all'aumento della remunerazione stessa, conseguente all'ottenimento a titolo gratuito delle quote di emissioni.

B – Sull'interpretazione dell'articolo 10 della direttiva 2003/87

35. Ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2003/87, per il periodo in questione, gli Stati membri hanno assegnato almeno il 95% delle quote di emissioni a titolo gratuito. Detta disposizione osta pertanto, già per il suo tenore letterale, a tassazioni che possano rappresentare un corrispettivo per l'assegnazione di quote.

36. L'articolo 10 della direttiva 2003/87 non disciplina, invece, l'*utilizzazione* delle quote. A tal riguardo, discende dall'articolo 12 che le persone che le detengono possono trasferirle ad altri oppure consumarle, emettendo gas a effetto serra negli impianti contemplati dalla direttiva. La direttiva nulla dice a proposito della misura in cui tale utilizzazione possa essere gravata di un prelievo in forza di provvedimenti degli Stati membri.

37. Pertanto, si deve rilevare che la direttiva 2003/87, in linea di principio, non osta a norme generali che siano fonte di costi collegati all'utilizzazione delle quote di emissioni, come ad esempio l'applicazione di imposte sul fatturato o sul reddito.

38. Il principio dell'assegnazione a titolo gratuito non può, però, essere eluso in forza di provvedimenti che, per quanto in base alla loro forma esteriore non siano connessi all'assegnazione, si risolvano tuttavia, di fatto, ad imporre un corrispettivo per l'assegnazione.

39. Inoltre, anche altre normative, che colleghino indirettamente un'imposizione all'assegnazione, risulterebbero parimenti incompatibili con la direttiva 2003/87 e, in particolare, con l'articolo 10, qualora esse fossero in contrasto, nel loro effetto, con il sistema e con gli obiettivi della direttiva.

40. Verificherò pertanto, in limine, se il prelievo spagnolo possa essere considerato direttamente o indirettamente quale corrispettivo per l'assegnazione di quote di emissioni (v. sub 1), successivamente prenderò in esame gli obiettivi della direttiva (v. sub 2). Infine, mi occuperò ancora della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (v. sub 3).

1. Sul corrispettivo per l'assegnazione di quote di emissioni

41. La normativa spagnola non impone che le imprese produttrici di energia elettrica versino direttamente un corrispettivo per l'assegnazione delle quote in questione. Dette imprese ottengono, piuttosto, tali quote a titolo gratuito.

42. Il prelievo si ricollega, tuttavia, alla vendita di energia elettrica sul mercato dell'elettricità. In linea di principio, gli obblighi di pagamento nella vendita di energia elettrica possono violare il principio dell'assegnazione a titolo gratuito delle quote di emissioni. Nel caso di specie, depono a favore di tale conclusione, in particolare, la circostanza che l'assegnazione gratuita di quote per l'attività di produzione dell'energia elettrica viene presa in considerazione nel calcolo del prelievo, circostanza in cui potrebbe ravvisarsi la sussistenza di una tassazione, applicata a posteriori, sull'assegnazione delle quote.

43. In senso contrario, tuttavia, va osservato che il prelievo non è direttamente proporzionale alla quantità di quote assegnate, ma dipende dal tipo di centrale. Esso è ponderato, in linea di principio – come indicano i dati presentati dalla Iberdrola e dalla Tarragona Power⁵ –, in modo tale che risulta assoggettato al prelievo solo l'aumento di prezzo derivante dall'inglobamento dei costi di opportunità da parte delle centrali a ciclo combinato⁶.

5 — Memoria del 18 gennaio 2013, allegato, pag. 8 (Tabella 3, confronto delle centrali Anllares e Palos 2). V. inoltre paragrafo 15 della memoria presentata dalla E.ON il 18 gennaio 2013.

6 — V. supra, paragrafo 26, e infra paragrafi 79 e segg.

44. Come afferma peraltro il Regno di Spagna, il prelievo si applica non solo ai produttori di energia elettrica che impiegano le quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per produrre elettricità, ma, ai sensi degli articoli 4, lettera a), e 6, lettera a), del regolamento ITC/3315/2007, anche a quei produttori che non necessitano di quote, ad esempio i gestori di centrali idroelettriche oppure nucleari. Anche questi ultimi gestori, infatti, traggono beneficio, attraverso la fissazione di un prezzo unitario dell'elettricità, dall'inglobamento dei costi delle quote da parte dei gestori delle centrali a ciclo combinato.

45. Infine, occorre aggiungere che non vi è assoggettamento a prelievo nel caso in cui i gestori delle centrali vendano sul mercato secondario le quote assegnate a titolo gratuito.

46. Contrariamente a quanto argomentato dalle imprese, non si tratta, pertanto, di un corrispettivo indiretto per l'assegnazione di quote, ma di un prelievo sull'attività di produzione di energia elettrica. L'assegnazione costituisce solo uno dei molti fattori rilevanti per il suo calcolo.

2. Sugli obiettivi della direttiva 2003/87

47. La direttiva 2003/87 e, in particolare, il suo articolo 10 non possono, tuttavia, essere interpretati nel senso che essi consentano un'imposizione a carico dei destinatari delle quote di emissioni, quando tale imposizione tenga conto, tra i vari criteri, anche dell'assegnazione a titolo gratuito, risultando così incompatibile con il sistema e con gli obiettivi della direttiva.

48. Ai sensi dell'articolo 1, la direttiva 2003/87 istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra al fine di promuovere l'abbattimento di dette emissioni secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica.

49. Pur se il fine ultimo del sistema di scambio di quote risiede nella protezione dell'ambiente attraverso una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, questo sistema non determina di per sé una riduzione di tali emissioni, ma incoraggia e favorisce la realizzazione dei previsti abbattimenti delle emissioni al minor costo possibile⁷.

50. Ne risulta altresì che la logica economica del sistema di scambio di quote consiste nel far sì che le riduzioni di emissioni di gas a effetto serra avvengano al minor costo possibile. In particolare, permettendo la vendita delle quote assegnate, questo sistema intende stimolare ogni partecipante al sistema ad emettere una quantità di gas a effetto serra inferiore alle quote ad esso inizialmente assegnate, al fine di cederne l'eccedenza ad un altro partecipante che abbia prodotto una quantità di emissioni superiore alle quote assegnate⁸.

51. La direttiva 2003/87 può, pertanto, risultare in contrasto con il prelievo spagnolo qualora questo pregiudichi il meccanismo di mercato creato dalla direttiva [v. sub a)] ovvero l'obiettivo di riduzione delle emissioni perseguito attraverso tale meccanismo [v. sub b)].

a) Sul meccanismo di mercato

Sulla necessità sistematica dell'«utile a cascata»

7 — Sentenze del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a. (C-127/07, Racc. pag. I-9895, punto 31), e del 21 dicembre 2011, Air Transport Association of America e a. (C-366/10, Racc. pag. I-13755, punto 139).

8 — Sentenze Arcelor Atlantique et Lorraine e a. (cit. alla nota 7, punto 32), nonché Air Transport Association of America e a. (cit. alla nota 7, punto 140).

52. Gli argomenti delle imprese poggiano, in ultima analisi, sull'assunto che il prelievo dell'«utile a cascata» sia contrario al sistema. Dato che la direttiva 2003/87 attribuisce loro gratuitamente diritti suscettibili di sfruttamento economico, esse dovrebbero poter trattenere anche il ricavo ottenuto da tali diritti, vale a dire, nel caso di specie, l'«utile a cascata».

53. Rispetto a tale tesi si deve ammettere che il sistema della direttiva tollera la possibilità di un siffatto «utile a cascata» e non impone un prelievo né esprime in alcun luogo una disapprovazione degli «utili a cascata».

54. Tuttavia, è in contraddizione con i principi fondamentali di equità, in particolare con il principio della parità di trattamento, il fatto che l'Unione conferisca a determinate imprese vantaggi che non si basino su una controprestazione oppure su un altro titolo giustificativo. Nel caso in esame, le imprese produttrici di energia elettrica ottengono quote di emissioni gratuitamente, senza effettuare alcuna controprestazione. Esse possono vendere le quote oppure impiegarle nell'attività di produzione di energia elettrica e, con la vendita di quest'ultima, inglobare nel prezzo praticato i costi di opportunità relativi alle quote. Le imprese che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 non ottengono, invece, alcuna quota. E quando tali altre imprese provvedono alla distribuzione locale di energia elettrica, devono addirittura finanziare, nell'acquistare energia elettrica, il beneficio delle centrali, consistente nel loro «utile a cascata».

55. La direttiva 2003/87 non può pertanto essere interpretata nel senso che essa ponga, in linea di principio, un divieto agli Stati membri di sottrarre alle imprese produttrici di energia elettrica i benefici relativi all'utilizzazione delle quote assegnate a titolo gratuito. Gli argomenti delle imprese possono dunque essere accolti solo se l'«utile a cascata» risulti necessario per altri motivi contemplati dalla direttiva.

Sulla graduale istituzione del sistema

56. In base alla proposta presentata dalla Commissione per l'adozione della direttiva 2003/87, le quote di emissioni dovevano essere assegnate a titolo gratuito nel periodo controverso nel caso di specie, in quanto non esistevano ancora obblighi internazionali alla limitazione delle emissioni dei gas a effetto serra⁹. Neanche il prezzo per le quote di emissioni era ancora noto¹⁰. Sulla base delle esperienze acquisite, la Commissione ha inteso decidere il metodo di assegnazione per i successivi periodi¹¹. Ciò corrisponde all'approccio graduale che caratterizza l'istituzione del sistema di scambio di quote¹².

57. Tale *modus procedendi* potrebbe giustificare il fatto di assegnare quote in *primis* a titolo gratuito. Esso non esclude, però, il prelievo sul vantaggio derivante da tale assegnazione, qualora ne sia determinabile la portata.

Sulla concorrenza internazionale

9 — COM(2001) 581 def, punto 1.2. (pag. 3).

10 — *Ibidem*, punto 13 (pagg. 11 e segg.).

11 — *Ibidem*, punto 13 (pag. 12).

12 — Sentenza *Arcelor Atlantique et Lorraine e a.* (cit. alla nota 7, punti 61 e segg.).

58. Occorre inoltre considerare che l'assegnazione a titolo gratuito va ricondotta all'obiettivo della minor riduzione possibile dello sviluppo economico e dell'occupazione enunciato nel quinto considerando della direttiva 2003/87. A detto obiettivo, fundamentalmente legittimo¹³, risponde la limitazione dell'assoggettamento a prelievo delle imprese operanti in un regime di concorrenza internazionale. Come sostiene la Commissione, tali imprese possono difficilmente inglobare nei prezzi praticati i costi delle quote di emissioni, laddove i loro concorrenti non devono sostenere analoghi costi.

59. Le imprese produttrici di energia elettrica non si trovano però, di norma, in regime di concorrenza internazionale. Pertanto, esse possono ampiamente inglobare i costi delle quote di emissioni nei prezzi da loro praticati¹⁴ e non necessitano di tale protezione.

Sulla concorrenza nel mercato interno

60. Ai sensi del considerando 7 della direttiva 2003/87, le disposizioni dell'Unione sull'assegnazione di quote di emissioni sono però altresì necessarie onde contribuire a preservare l'integrità del mercato interno ed evitare distorsioni della concorrenza¹⁵. L'ampia assegnazione a titolo gratuito è dunque del pari funzionale a tali obiettivi.

61. La concorrenza sul mercato interno potrebbe essere pregiudicata, in linea di principio, se alcune imprese beneficino di «utili a cascata» per effetto dell'inglobamento dei costi di opportunità di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito, mentre altre siano tenute a riversare tali utili¹⁶. Ciò riguarda anche il settore dell'energia elettrica, in quanto la Spagna intrattiene rapporti di fornitura con la Francia e il Portogallo¹⁷.

62. Tuttavia, anche in un mercato interno, non è necessaria una completa armonizzazione tributaria. Le differenze esistenti nella normativa degli Stati membri possono apportare, a seconda dei casi, vantaggi o svantaggi agli interessati¹⁸. Pertanto, il principio dell'assegnazione a titolo gratuito di quote di emissioni, anche tenuto conto della tutela della concorrenza nel mercato interno, non può ostare a qualsiasi onere che gli Stati membri colleghino indirettamente all'assegnazione delle quote.

63. Di conseguenza, deve costituire un criterio decisivo, anche a tal riguardo, il fatto che il prelievo spagnolo non si colleghi all'assegnazione di quote, ma alla loro utilizzazione ai fini dell'attività di produzione di elettricità. Mentre la direttiva 2003/87 sottopone l'assegnazione a disposizioni generali, ciò non vale per la tassazione dell'utilizzazione delle quote. La tassazione di un «utile a cascata» supplementare produce sulla concorrenza effetti significativamente minori rispetto ai differenti costi relativi all'assegnazione delle quote, vale a dire rispetto all'acquisto dei mezzi di produzione necessari.

13 — Sentenza del 7 luglio 2009, S.P.C.M. e a. (C-558/07, Racc. pag. I-5783, punto 57). V. pure le sentenze del 29 marzo 2012, Commissione/Polonia (C-504/09 P, punto 77), e Commissione/Estonia (C-505/09 P, punto 79).

14 — V. il considerando 19 della direttiva 2009/29. V. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla valutazione dei piani nazionali di assegnazione delle quote di emissione di gas serra nel secondo periodo di scambio del sistema UE di scambio delle quote di emissione che correda le decisioni della Commissione, del 29 novembre 2006, sui piani nazionali di assegnazione di Germania, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, Svezia e Regno Unito a norma della direttiva 2003/87/CE [COM(2006) 725 def., pag. 13, punto 2.4., sottotitolo «Vendita all'asta»], nonché la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra [COM(2008) 16 def., pag. 8, punto 4.].

15 — V. le sentenze Commissione/Polonia e Commissione/Estonia cit. alla nota 13.

16 — V. la proposta presentata dalla Commissione (cit. alla nota 9, punto 13 [pag. 11]).

17 — V. Red Eléctrica de España «Intercambios internacionales físicos de energía eléctrica» (http://www.ree.es/sistema_electrico/series_estadisticas.asp, visitata il 12 febbraio 2013).

18 — V. sentenze del 19 marzo 2002, Hervein e a. (C-393/99 e C-394/99, Racc. pag. I-2829, punto 51); del 29 aprile 2004, Weigel (C-387/01, Racc. pag. I-4981, punto 55), e del 15 giugno 2010, Commissione/Spagna (C-211/08, Racc. pag. I-5267, punto 61).

64. La necessaria salvaguardia del mercato interno viene assicurata attraverso l'obbligo, incombente sugli Stati membri, di rispettare, nella tassazione dell'«utile a cascata», anche il diritto dell'Unione¹⁹, in particolare le libertà fondamentali. Tuttavia, una restrizione quantitativa all'esportazione, pertinente nel caso di specie, presuppone, ai sensi dell'articolo 35 TFUE, che la misura in questione incida di fatto maggiormente sull'esportazione che sulla commercializzazione sul mercato nazionale interno²⁰. Il prelievo controverso colpisce, tuttavia, l'«utile a cascata» nel caso delle esportazioni nello stesso modo dell'elettricità commercializzata nel territorio nazionale.

65. Talune delle imprese parti del procedimento contestano al prelievo de quo di colpire solo l'attività di produzione di energia elettrica, ma non altre attività economiche che beneficerebbero, del pari, di quote di emissioni a titolo gratuito.

66. Tuttavia, non sembra che l'attività di produzione di energia elettrica si trovi in concorrenza diretta con altre attività economiche. La fornitura di energia elettrica distribuita via rete non è facilmente sostituibile a condizioni economicamente sostenibili. Pertanto, una disparità di trattamento delle attività economiche non arreca un sensibile pregiudizio alla concorrenza ovvero all'efficacia del meccanismo di mercato.

Conclusione intermedia

67. Si deve rilevare, in conclusione, che il meccanismo di mercato introdotto dalla direttiva 2003/87 non osta al prelievo controverso nel procedimento principale.

b) Sull'obiettivo di riduzione delle emissioni

68. Tuttavia, nell'ambito di tale meccanismo di mercato il prelievo non può neppure introdurre incentivi che contrastino con l'obiettivo, proprio della direttiva 2003/87, di ridurre l'emissione di gas a effetto serra.

Sui prezzi al consumo

69. Un primo contrasto con l'obiettivo di riduzione potrebbe derivare dagli effetti del prelievo sui *prezzi al consumo*. I produttori di energia elettrica, parti del procedimento, sottolineano che, nell'adottare la direttiva 2003/87, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che il valore delle quote assegnate a titolo gratuito fosse inglobato nei prezzi²¹.

70. Tale argomento si basa su una considerazione, in linea di principio, esatta. Se i costi di opportunità delle quote vengono inglobati nei prezzi al consumo, i consumatori ricevono, per effetto del prezzo, un segnale che costituisce un ulteriore incentivo a consumare meno elettricità e, pertanto, a contribuire alla diminuzione delle emissioni di gas a effetto serra.

71. Sebbene la direttiva 2003/87 non menzioni espressamente tale incentivo per i consumatori finali, esso risiede nella logica del meccanismo di mercato ideato dalla direttiva. Detto meccanismo mira proprio a dare un prezzo all'inquinamento ambientale, affinché tali costi costituiscano un elemento integrativo delle decisioni di tutti i soggetti interessati.

19 — V. sentenze del 21 settembre 1999, Saint-Gobain ZN (C-307/97, Racc. pag. I-6161, punto 57), e del 27 novembre 2012, Pringle (C-370/12, punto 69).

20 — Sentenza del 16 dicembre 2008, Gysbrechts e Santurel Inter (C-205/07, Racc. pag. I-9947, punto 43).

21 — V. *Il libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea* dell'8 marzo 2000 [COM(2000) 87 def., punto 7.3 (pag. 23)].

72. Un prelievo sull'«utile a cascata» risultante dall'inglobamento di tali costi non si trova però necessariamente in contrasto con la menzionata finalità del meccanismo di mercato. Il segnale dato ai consumatori finali con il prezzo non è, infatti, pregiudicato dal fatto che le imprese produttrici di energia elettrica siano tenute a riversare le eventuali maggiori entrate conseguite sul mercato all'ingrosso.

73. Il prelievo in questione si porrebbe tuttavia in contrasto con tale meccanismo nella misura in cui abbia come obiettivo lo sgravio dei consumatori finali dell'«utile a cascata» percepito dalle imprese produttrici di energia elettrica.

74. Secondo le indicazioni del Tribunal Supremo, il prelievo è, infatti, collegato ad un credito destinato ad essere prevedibilmente soddisfatto in futuro dai consumatori finali privati. Tale credito corrisponde al cosiddetto deficit tariffario, che sorge in quanto i prezzi al consumo in Spagna sono fissati dallo Stato. Da alcuni anni i prezzi così fissati risultano troppo bassi per coprire i costi sostenuti dalle imprese locali di fornitura di energia elettrica nell'acquistare detta energia sul mercato all'ingrosso. Per tali imprese è quindi sorto un deficit. Il prelievo controverso, in forza della disposizione integrativa del regolamento ITC/3315/2007, è dedotto all'importo di tale deficit, contribuisce cioè a ridurlo. Ammesso che lo Stato spagnolo imponga ai consumatori di pagare il deficit tariffario delle imprese locali di fornitura attraverso prezzi dell'elettricità più alti, il prelievo, di conseguenza, sgraverebbe indirettamente i consumatori.

75. Tale effetto di sgravio è però troppo incerto per pregiudicare il segnale insito nel prezzo, il quale viene inibito, piuttosto, dalla fissazione dei prezzi al consumo da parte dello Stato, giacché essi sono così bassi che i costi di opportunità inglobati non incidono sui consumatori.

76. L'eventuale sgravio dei consumatori attuato attraverso il prelievo non sarebbe pertanto, di per sé, in contrasto con la direttiva 2003/87.

Sulla penalizzazione delle centrali più efficienti sotto il profilo energetico

77. La Iberdrola e la Tarragona Power sostengono, al pari della Gas Natural, della Bizkaya Energia e della Bahía de Bizkaia Electricidad, che il prelievo penalizzerebbe le centrali più efficienti sotto il profilo energetico. In effetti, riguardo alle centrali a ciclo combinato, particolarmente efficienti sotto il profilo energetico, viene prelevata una percentuale del valore di mercato delle quote assegnate a titolo gratuito significativamente più alta rispetto a quella prelevata alle centrali meno efficienti. Negli esempi presentati dalla Iberdrola e dalla Tarragona Power²², ad una centrale a ciclo combinato erano state assegnate quote per un valore di EUR 11,9 milioni ed era stato applicato un prelievo dell'importo di EUR 7,4 milioni, vale a dire pari a circa il 62%. Ad una centrale a carbone, che aveva ricevuto quote per un valore di EUR 12,7 milioni, è stato invece applicato un prelievo pari a EUR 3 milioni, vale a dire il 23,6%. In tale tassazione di differente intensità si riscontrerebbe una penalizzazione ingiustificata.

78. Tale argomento si basa sull'idea, espressa nel considerando 20 della direttiva 2003/87, che la diminuzione dell'emissione di gas a effetto serra deve essere realizzata anche attraverso un ciclo produttivo più efficiente sotto il profilo energetico. Sarebbero in contrasto con detto obiettivo i provvedimenti che pregiudicano l'incentivo all'utilizzazione di tecnologie energetiche più efficaci.

79. La tassazione dei singoli tipi di centrale opera però in modo squilibrato se effettuata unicamente in base all'assegnazione gratuita delle quote. In effetti, tutti i tipi di centrale sono colpiti in ugual misura, precisamente per un importo equivalente all'utile a cascata da essi conseguito. Tale utile non corrisponde peraltro in ogni caso al quantitativo di quote assegnate a titolo gratuito.

22 — Punto 17 della memoria presentata il 18 gennaio 2013.

80. Quest'effetto deriva dalla formazione del prezzo dell'energia elettrica sul mercato all'ingrosso in Spagna esposta supra²³. Dato che il prezzo viene stabilito sulla base delle offerte delle centrali a ciclo combinato, tutte le centrali che producono in modo più conveniente conseguono per la loro energia elettrica in ogni caso un margine di utile di importo pari alla differenza tra gli altri costi e il prezzo praticato dalle centrali a ciclo combinato. L'«utile a cascata» equivale al solo incremento di detto margine per effetto dell'inglobamento dei costi di opportunità relativi alle quote nel caso delle centrali a ciclo combinato. Ciò si evince anche dalla circostanza che l'«utile a cascata» viene tassato in egual misura anche riguardo alle centrali che non necessitano di alcuna quota oppure non ne hanno ricevuta alcuna²⁴.

81. Un prelievo più ampio riguardo ad altre centrali non risulterebbe più giustificato dall'«utile a cascata». Esso inciderebbe su entrate conseguite anche senza l'inglobamento dei costi di opportunità relativi alle quote assegnate a titolo gratuito.

82. Le centrali a ciclo combinato particolarmente efficienti sotto il profilo energetico non sono, dunque, penalizzate rispetto alle altre centrali. L'imposizione a loro carico proporzionalmente più gravosa deriva, anzi, dal fatto che esse stabiliscono il prezzo dell'energia elettrica e i costi di opportunità relativi alle quote inglobati da dette centrali rappresentano l'«utile a cascata» da tassare. In ultima analisi, questa è la conseguenza necessaria dei loro più alti costi di produzione.

Sulla penalizzazione dei miglioramenti dell'efficienza energetica

83. Tuttavia, il prelievo spagnolo è strutturato in modo tale da pregiudicare l'incentivo alla diminuzione delle emissioni. Su domanda della Corte, il Regno di Spagna ha, infatti, confermato che, in base alla formula applicata, il prelievo aumenta quando migliora l'efficienza energetica di una centrale.

84. Ciò è dovuto alla struttura della formula di calcolo del prelievo. Essa prevede, infatti, una divisione del fattore di emissione di una centrale a ciclo combinato per il fattore di emissione della centrale di cui occorre determinare il prelievo. Il fattore di emissione di un impianto è la quantità di biossido di carbonio, espressa in tonnellate, emessa per la produzione di un megawattora di energia elettrica.

85. Per effetto del miglioramento dell'efficienza energetica di una centrale, nell'attività di produzione di energia elettrica, si emette meno biossido di carbonio; il suo fattore di emissione è dunque minore. Il risultato della menzionata divisione del fattore di emissione di una centrale a ciclo combinato per il fattore di emissione ridotto diventa, di conseguenza, maggiore. Dato che tutti gli altri fattori della formula restano uguali, in tal caso il prelievo aumenta necessariamente.

86. Il Regno di Spagna espone invero che l'incremento di efficienza energetica è economicamente vantaggioso già per il fatto che sono necessarie meno quote di emissioni. Tuttavia, tale vantaggio economico viene quantomeno ridotto in misura rilevante per effetto dell'aumento del prelievo.

87. Ciò viene evidenziato da un esempio di applicazione dell'articolo 4, lettera b), del regolamento ITC/3315/2007 illustrato dal Regno di Spagna su richiesta della Corte. La centrale in ipotesi, oggetto di esame, emetterebbe all'inizio, per la produzione di un megawattora di energia elettrica, una tonnellata di biossido di carbonio. Per una produzione globale di 2 259 gigawattora si emetterebbero 2 258 762 tonnellate di biossido di carbonio. Le quote necessarie avrebbero un valore di EUR 35 380 339 ad un prezzo di EUR 15,6636 per tonnellata di biossido di carbonio. Il prelievo ammonterebbe a EUR 9 699 252.

23 — V. supra, paragrafi 17 e segg.

24 — V. supra, paragrafi 12 e 27.

88. Se l'efficienza energetica di tale centrale venisse migliorata al punto che per la produzione di un megawattora di energia elettrica venissero emesse solo 0,8 tonnellate equivalenti di biossido di carbonio, sarebbero ancora necessarie solo quote per un valore di EUR 28 304 271. Il prelievo ammonterebbe, tuttavia, a EUR 12 124 065.

89. Un vantaggio in termini di costi di EUR 7 076 068 attraverso il risparmio di quote viene conseguentemente compresso per effetto dell'aumento del prelievo di EUR 4 651 255.

90. Per tipi di impianti più efficienti sotto il profilo energetico rispetto all'esempio in ipotesi si possono immaginare riduzioni del vantaggio economico addirittura più consistenti. Inoltre, in caso di peggioramento dell'efficienza energetica, il prelievo diminuirebbe.

91. Risulta pertanto incontestabile che lo scaglionamento del prelievo, operando a detrimento di una riduzione delle emissioni, pregiudica l'incentivo ad incrementare l'efficienza energetica e ad evitare perdite di efficienza. A tal riguardo, il prelievo spagnolo rende inefficace il sistema istituito dalla direttiva 2003/87 ed è con essa incompatibile.

92. Tali considerazioni non mettono, tuttavia, il prelievo interamente in discussione. È piuttosto sufficiente applicare la normativa in modo tale che un miglioramento dell'efficienza energetica di una centrale non implichi un prelievo più elevato.

Conclusione intermedia

93. L'obiettivo della riduzione di emissioni risulta in contrasto con il prelievo controverso nel procedimento principale solo nella misura in cui un miglioramento dell'efficienza energetica di una centrale implica un prelievo più elevato.

3. Sui principi fondamentali del diritto dell'Unione

94. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In virtù dell'articolo 51, paragrafo 1, essa si applica agli Stati membri, esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione²⁵.

95. Il prelievo spagnolo non è direttamente funzionale all'attuazione della direttiva 2003/87, né il Regno di Spagna l'ha introdotto nell'esercizio di poteri attribuiti dalla direttiva²⁶. Il prelievo rappresenta peraltro una reazione ad un problema che trova la sua origine nel principio dell'assegnazione a titolo gratuito affermato dalla direttiva. Inoltre, le quote assegnate a titolo gratuito sulla base della direttiva costituiscono un fattore di calcolo del prelievo. Ne consegue che il prelievo non può essere escluso dall'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, nel prosieguo, sottoporro ad esame la compatibilità del prelievo con il principio della parità di trattamento, nonché con i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto.

25 — V., con riferimento alle altre versioni linguistiche di tale disposizione, Kokott, J., e Sobotta, Ch., «Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon» in *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (2010), pagg. 265-271.

26 — V. sentenza del 26 aprile 2005, «Goed Wonen» (C-376/02, Racc. pag. I-3445, punto 32).

Sul principio della parità di trattamento

96. Il principio della parità di trattamento o di non discriminazione esige che situazioni simili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un tale trattamento non sia oggettivamente giustificato²⁷. Una disparità di trattamento è giustificata se si fonda su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia correlata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione, e tale disparità sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi²⁸. La normativa considerata deve pertanto essere proporzionata alle differenze e alle similitudini della rispettiva situazione²⁹. Nella direttiva 2003/87 tale principio trova espressione specifica nel criterio di assegnazione di cui all'allegato III, punto 5, che vieta agli Stati membri di favorire indebitamente talune imprese o attività nell'assegnazione di quote di emissioni.

97. Dato che il prelievo spagnolo riguarda solo l'attività di produzione di energia elettrica, esso è compatibile con il principio della parità di trattamento qualora detto settore si differenzi sufficientemente da altre attività economiche. A favore di tale diversità depongono le suesposte osservazioni, nonché la circostanza che il legislatore dell'Unione ha stabilito nella revisione della direttiva 2003/87 che il settore dell'energia elettrica può ripercuotere gli incrementi di costi in forza del sistema allestito dalla direttiva e le quote dovrebbero essere pertanto assegnate in tale settore interamente attraverso vendita all'asta³⁰. Così il legislatore dell'Unione, nello stesso tempo, ha ritenuto implicitamente che in tale settore si realizzino «utili a cascata». In altri settori non ha compiuto affermazioni analoghe. Piuttosto, essi continuano a ricevere parte delle quote necessarie gratuitamente.

Sui principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto

98. In linea generale, il principio della certezza del diritto osta a che l'efficacia nel tempo di un atto decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione, benché una deroga sia possibile, in via eccezionale, qualora lo esiga lo scopo di interesse generale e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato³¹.

99. Il prelievo in esame è stato determinato, nel quantum, solo con il regolamento ITC/3315/2007 del 15 novembre 2007, con applicazione retroattiva al 2006. Conseguentemente, non si può escludere a priori un contrasto con il principio della certezza del diritto. Tuttavia, qualora gli assunti del Regno di Spagna in merito alla realizzazione di «utili a cascata» sulla base di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito risultassero corrette, riterrei giustificata la loro tassazione retroattiva. Laddove il quantum del prelievo sia certo ab initio, si deve, infatti, temere che esso venga inglobato semplicemente nel prezzo quale ulteriore fattore di costo. Considerato che, d'altro canto, il principio del prelievo era peraltro noto già sin dall'adozione del regio decreto-legge n. 3/2006 nel marzo del 2006, le imprese non potevano nemmeno fare affidamento sul fatto di poter trattenerne eventuali «utili a cascata».

27 — Sentenze del 10 gennaio 2006, IATA e ELFAA (C-344/04, Racc. pag. I-403, punto 95); S.P.C.M. e a. (cit., punto 74), nonché del 14 settembre 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Commissione e a. (C-550/07 P, Racc. pag. I-8301, punto 55).

28 — Sentenza Arcelor Atlantique et Lorraine e a. (cit. supra alla nota 7, punto 47).

29 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Poirares Maduro presentate il 3 aprile 2008 nella causa Huber (sentenza del 16 dicembre 2008, C-524/06, Racc. pag. I-9705, paragrafo 7), nonché le mie conclusioni presentate l'8 settembre 2005 nella causa Parlamento/Consiglio (sentenza del 27 giugno 2006, C-540/03, Racc. pag. I-5769, paragrafo 107, e giurisprudenza ivi richiamata), nonché il 10 marzo 2009, nella causa S.P.C.M. e a. (cit., paragrafo 134).

30 — V. i riferimenti di cui alla nota 14.

31 — Sentenza «Goed Wonen» (cit. alla nota 26, punti 33 e segg. con ulteriori riferimenti).

V – Conclusione

100. Suggestisco pertanto di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale nei termini seguenti:

L'articolo 10 della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 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, non osta, in linea di principio, all'applicazione di provvedimenti legislativi nazionali, come quelli in esame nella specie, che producano l'effetto di ridurre la remunerazione dell'attività di produzione dell'energia elettrica, mediante l'applicazione di un prelievo, di un importo equivalente all'aumento di detta remunerazione realizzato con l'ottenimento a titolo gratuito delle quote di emissioni. Tuttavia, norme di tal genere non possono essere applicate in modo tale che un miglioramento dell'efficienza energetica di una centrale implichi un aumento del prelievo.