Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PAOLO MENGOZZI
presentate l'8 marzo 2016[1]

Cause C-540/14 P, C-551/14 P, C-564/14 P e C-565/14 P

DK Recycling und Roheisen GmbH
contro
Commissione europea (C-540/14 P)
e
Arctic Paper Mochenwangen GmbH
contro
Commissione europea (C-551/14 P)
e
Raffinerie Heide GmbH
contro
Commissione europea (C-564/14 P)
e
Romonta GmbH
contro

Commissione europea (C-565/14 P)

«Impugnazione — Ambiente — Direttiva 2003/87/CE — Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra — Norme transitorie ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni — Decisione 2011/278/UE — Misure nazionali di attuazione presentate dalla Repubblica federale di Germania — Rigetto dell'iscrizione di alcuni impianti negli elenchi degli impianti che ricevono quote di emissioni assegnate a titolo gratuito — Clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive — Elemento essenziale di un atto di base — Competenze d'esecuzione — Sotto-obiettivo della preservazione delle condizioni di concorrenza»

1. Le quattro impugnazioni che esamino nelle presenti conclusioni sono state proposte da quattro imprese tedesche – la DK Recycling und Roheisen GmbH (ricorrente nella causa C-540/14 P; in prosieguo: la «DK Recycling»), la Arctic Paper Mochenwangen GmbH (ricorrente nella causa C-551/14 P; in prosieguo: la «Arctic Paper»), la Raffinerie Heide GmbH (ricorrente nella causa C-564/14 P; in prosieguo: la «Raffinerie Heide») e la Romonta GmbH (ricorrente nella causa C-565/14 P; in prosieguo: la «Romonta»; congiuntamente: le «ricorrenti») – che gestiscono impianti soggetti al Sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra istituito dalla direttiva 2003/87/CE[2]. Le ricorrenti hanno tutte richiesto presso le autorità tedesche l'assegnazione a titolo gratuito di quote di emissioni per i loro impianti sulla base di una clausola, prevista nelle misure di

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Direttiva 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»).

attuazione nazionali adottate in Germania, che consente l'assegnazione a titolo gratuito di quote supplementari alle imprese per le quali la partecipazione al sistema per lo scambio di quote comporterebbe «difficoltà eccessive» (in prosieguo: la «clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive»).

2. Le quattro impugnazioni riguardano altrettante sentenze[3] (in prosieguo, congiuntamente: le «sentenze impugnate») con le quali il Tribunale dell'Unione europea ha respinto, nella sostanza, le domande di annullamento parziale presentate dalle ricorrenti avverso la decisione 2013/448/UE[4] (in prosieguo: la «decisione controversa»). Con tale decisione, la Commissione ha respinto l'iscrizione degli impianti delle ricorrenti nell'elenco degli impianti di cui alla direttiva 2003/87 ai fini dell'assegnazione a titolo gratuito di quote che le autorità tedesche avevano proposto sulla base della clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive.

3. La questione principale sollevata in queste cause, sulle quali la Corte sarà chiamata a pronunciarsi in via preliminare, riguarda la portata della competenza della Commissione per l'adozione di misure di attuazione della direttiva 2003/87 al fine di stabilire norme armonizzate per l'assegnazione di quote a titolo gratuito per il terzo periodo di scambio, ossia a partire dal 2013. Più specificamente, la questione essenziale che si pone in tali impugnazioni è determinare se, alla luce degli obiettivi del sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, la direttiva 2003/87, come modificata dalla direttiva 2009/29[5], abbia consentito o meno alla Commissione di prevedere nelle suddette misure di attuazione una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive.

I – **Contesto normativo**

A – *Direttiva 2003/87*

4. Nell'ambito delle azioni intraprese per adempiere gli impegni assunti con il protocollo di Kyoto[6], la direttiva 2003/87 ha istituito un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione europea al fine di favorire la riduzione delle emissioni di tali gas. Tale sistema persegue detto obiettivo secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica[7]. A tale scopo, la suddetta direttiva prevede una diminuzione lineare della quantità totale di quote assegnate ogni anno per l'insieme dell'Unione[8].

5. Ai sensi del suo considerando 5, la direttiva 2003/87 è intesa a contribuire a un più efficace adempimento degli impegni da parte dell'Unione e degli Stati membri «mediante un efficiente mercato europeo delle quote di emissione dei gas a effetto serra, con la minor riduzione possibile dello sviluppo economico e dell'occupazione».

6. Ai sensi del considerando 7 della direttiva 2003/87, «[s]ono 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».

3 — Sentenze del 26 settembre 2014, DK Recycling und Roheisen/Commissione (T-630/13, EU:T:2014:833); Arctic Paper Mochenwangen/Commissione (T-634/13, EU:T:2014:828), Romonta/Commissione (T-614/13, EU:T:2014:835), e Raffinerie Heide/Commissione (T-631/13, EU:T:2014:830).

4 — Decisione 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 (GU L 240, pag. 27).

5 — V. nota 2 delle presenti conclusioni.

6 — Decisione 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Kyoto allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni (GU L 130, pag. 1).

7 — Articolo 1 della direttiva 2003/87.

8 — Articolo 9, primo comma, della direttiva 2003/87.

7. Gli articoli 10, 10 bis e 10 quater della direttiva 2003/87, introdotti dalla direttiva 2009/29, contengono le norme per la distribuzione della quantità totale di quote assegnate ogni anno per l'insieme dell'Unione, per il terzo periodo di scambio. Una parte di tali quote è messa all'asta dagli Stati membri a decorrere dal 2013[9] e un'altra parte, decrescente[10], è assegnata gratuitamente sulla base delle norme di cui agli articoli 10 bis e 10 quater della direttiva 2003/87.

8. Per quanto riguarda specificamente il regime transitorio di assegnazione gratuita di quote, destinato a scadere nel 2027[11], ai sensi del considerando 23 della direttiva 2009/29, «[a]l fine di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza all'interno della Comunità, è opportuno che l'assegnazione gratuita di quote nella fase transitoria avvenga secondo norme comunitarie armonizzate ("parametri di riferimento ex ante")».

9. L'articolo 10 bis della direttiva 2003/87, introdotto dalla direttiva 2009/29, prevede le «[n]orme comunitarie transitorie per l'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote». Ai sensi dei suoi paragrafi 1, commi da 1 a 5, e 2:

«1. Entro il 31 dicembre 2010 la Commissione adotta misure di attuazione comunitarie interamente armonizzate per l'assegnazione delle quote [di emissioni a titolo gratuito].

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. (…)

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. (…)

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 (…)».

9 — V. articolo 10 della direttiva 2003/87 e considerando 15 della direttiva 2009/29.

10 — Articolo 10 bis, paragrafo 11, della direttiva 2003/87.

11 — V. articolo 10 bis, paragrafo 11, della direttiva 2003/87 e considerando 21 della direttiva 2009/29.

10. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, gli Stati membri dovevano pubblicare e trasmettere alla Commissione, entro il 30 settembre 2011, l'elenco degli impianti situati nel loro territorio che ricadono nell'ambito di applicazione di tale presente direttiva e le quote eventualmente assegnate a titolo gratuito a ciascuno dei suddetti impianti[12]. Il paragrafo 3 dello stesso articolo prevede che gli Stati membri non possano assegnare quote a titolo gratuito agli impianti per i quali la Commissione ha respinto l'iscrizione nell'elenco di cui al paragrafo 1 di tale articolo.

B – *Decisione 2011/278/UE*

11. In esecuzione del proprio obbligo, previsto all'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, di adottare misure di attuazione interamente armonizzate nell'Unione per l'assegnazione gratuita delle quote, la Commissione ha adottato, il 27 aprile 2011, la decisione 2011/278[13]. In tale decisione, essa ha stabilito norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle suddette quote.

12. A tale scopo, la Commissione ha elaborato, ove possibile, un parametro di riferimento per ciascun prodotto[14]. Nei casi in cui non è stato possibile stabilire un parametro di riferimento di prodotto ma sono generate emissioni di gas a effetto serra che possono dar luogo all'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, la Commissione ha stabilito un elenco in ordine di priorità di tre approcci alternativi[15]. In primo luogo, il parametro di riferimento relativo al calore è applicabile per i processi di combustione quando viene utilizzato un vettore termico misurabile. In secondo luogo, il parametro di riferimento relativo ai combustibili è applicabile quando si consuma calore non misurabile. In terzo luogo, per le emissioni di processo, le quote di emissioni sono state assegnate sulla base delle emissioni storiche.

C – *Diritto tedesco*

13. In Germania, la decisione 2011/278 è stata attuata segnatamente nella legge sugli scambi dei diritti di emissione di gas a effetto serra (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz) del 21 luglio 2011 (in prosieguo: il «TEHG»). L'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG contiene una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive, la quale prevede quanto segue:

«Se l'assegnazione di quote (…) comporta difficoltà eccessive per il gestore dell'impianto e per un'impresa collegata che, per ragioni di diritto commerciale e di diritto societario, deve rispondere in prima persona dei rischi economici di detto gestore, l'autorità competente assegna, su domanda del gestore, quote supplementari nei quantitativi necessari per una giusta compensazione, a condizione che la Commissione europea non rifiuti tale assegnazione sulla base dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87».

12 — V., altresì, articolo 15 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 (GU L 130, pag. 1).

13 — Cit. alla nota 12 delle presenti conclusioni.

14 — V. punto 4 e l'allegato I della decisione 2011/278.

15 — V. punto 12 della decisione 2011/278.

II – **Fatti**

14. Le ricorrenti sono quattro imprese tedesche che gestiscono impianti soggetti dal 1° gennaio 2005 al sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra. Esse hanno tutte richiesto alle autorità tedesche competenti che fossero loro assegnate a titolo gratuito delle quote per i loro impianti, segnatamente in base alla clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive, prevista all'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG.

15. Il 7 maggio 2012, la Repubblica federale di Germania ha trasmesso alla Commissione l'elenco degli impianti interessati dalla direttiva 2003/87 siti nel suo territorio, nonché le quote da assegnare gratuitamente a ciascun impianto sito nel suo territorio. Per gli impianti delle ricorrenti, tale Stato membro ha calcolato la quantità preliminare di quote di emissioni da assegnare a titolo gratuito, inter alia, in base alla clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive, prevista all'articolo 9, paragrafo 5, del TEHG. In merito all'applicazione di tale clausola, l'autorità tedesca competente ha constatato che l'assegnazione a titolo gratuito di quote di emissioni sulla sola base delle norme sull'assegnazione armonizzate a livello dell'Unione comporterebbe per le ricorrenti un rischio di blocco economico.

16. Il 5 settembre 2013, la Commissione ha adottato la decisione controversa, con la quale ha respinto l'iscrizione degli impianti delle ricorrenti nell'elenco degli impianti di cui alla direttiva 2003/87 nonché i quantitativi annui preliminari di quote di emissioni assegnate gratuitamente a tali impianti.

17. Al punto 11 della decisione controversa, la Commissione ha motivato il rigetto nei seguenti termini:

«La Commissione rileva che la Germania ha proposto di incrementare l'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito per 7 impianti in quanto ritiene che in questo modo si eviterebbero inutili difficoltà. Ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE e della decisione 2011/278/UE, i quantitativi preliminari di quote a titolo gratuito da comunicare nell'ambito delle misure nazionali di attuazione sono calcolati sulla base di regole armonizzate a livello di Unione. La decisione 2011/278/UE non prevede l'adeguamento che la Germania vorrebbe effettuare sulla base dell'articolo 9, paragrafo 5, [del TEHG]. Fino al 2012 l'assegnazione gratuita delle quote di emissioni era organizzata a livello nazionale, ma dal 2013 il legislatore ha volutamente stabilito delle regole pienamente armonizzate per l'assegnazione a titolo gratuito agli impianti, in modo che tutti gli impianti siano trattati allo stesso modo. Qualsiasi modifica unilaterale ai quantitativi preliminari di quote assegnate a titolo gratuito calcolati dagli Stati membri sulla base della decisione 2011/278/UE comprometterebbe questo approccio armonizzato. La Germania non ha spiegato perché l'assegnazione agli impianti in questione calcolata sulla base della decisione 2011/278/UE sarebbe palesemente inadeguata in vista della piena armonizzazione delle assegnazioni. L'assegnazione di un quantitativo superiore di quote a titolo gratuito ad alcuni impianti determinerebbe o potrebbe determinare una distorsione della concorrenza e ha effetti transfrontalieri visti gli scambi a livello di Unione in tutti i settori disciplinati dalla direttiva 2003/87/CE. Alla luce del principio dell'equo trattamento degli impianti nell'ambito del [sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra] dell'Unione europea e degli Stati membri, la Commissione ritiene opportuno sollevare obiezioni contro i quantitativi preliminari di quote assegnate a titolo gratuito a determinati impianti di cui alle misure nazionali di attuazione della Germania elencati alla lettera A dell'allegato I».

III – **Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenze impugnate**

18. Le ricorrenti hanno presentato alcuni ricorsi dinanzi al Tribunale chiedendo l'annullamento della decisione controversa nella parte in cui riguardava il rigetto dell'iscrizione dei loro impianti nell'elenco degli impianti interessati dalla direttiva 2003/87.

19. Il 26 settembre 2014, il Tribunale ha pronunciato le sentenze impugnate, con le quali ha respinto integralmente i ricorsi presentati dalle società Arctic Paper, Raffinerie Heide e Romonta. Per contro, il Tribunale ha accolto parzialmente il ricorso della DK Recycling[16] ma ha respinto i motivi da essa addotti in merito al rigetto dell'assegnazione a titolo gratuito di quote di emissioni fondata sulla clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive[17].

IV – **Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti**

20. Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria della Corte il 27 novembre, il 2, l'8 e il 9 dicembre 2014, le ricorrenti hanno presentato le impugnazioni in esame.

21. Con atti separati depositati presso la cancelleria della Corte, rispettivamente, il 27 novembre 2014, il 2 dicembre 2014 e l'8 dicembre 2014, la DK Recycling, la Arctic Paper e la Romonta hanno presentato istanza alla Corte di procedimento accelerato per le rispettive cause.

22. Con ordinanze del 2 febbraio 2015[18], il presidente della Corte ha respinto le istanze di procedimento accelerato.

23. Ciascuna delle ricorrenti chiede che la Corte voglia annullare la sentenza impugnata che la riguarda[19], pronunciarsi sulla sua causa nel merito e annullare la decisione controversa per quanto la riguarda. La DK Recycling, la Arctic Paper e la Romonta chiedono altresì, in subordine, di annullare la sentenza impugnata e di rinviare la causa dinanzi al Tribunale. Tutte le ricorrenti chiedono infine di condannare la Commissione alle spese.

24. In tutte le quattro cause, la Commissione chiede alla Corte di respingere il ricorso e di condannare le ricorrenti alle spese.

V – **Analisi**

A – *Osservazioni preliminari*

25. A sostegno delle loro impugnazioni, le ricorrenti deducono diversi motivi che si sovrappongono ampiamente. Tutte le ricorrenti deducono, in particolare, motivi vertenti sulla violazione dei diritti fondamentali da parte del Tribunale nella sua analisi del sistema di assegnazione gratuita di quote elaborato nella decisione 2011/278, nonché su errori nell'analisi della proporzionalità della decisione 2011/278.

16 — Nella sentenza DK Recycling und Roheisen/Commissione (T-630/13, EU:T:2014:833), il Tribunale ha parzialmente accolto il ricorso della DK Recycling per quanto riguarda il rigetto da parte della Commissione nella decisione controversa dell'assegnazione gratuita di quote di emissioni per i suoi impianti in base a un sottoimpianto con emissioni di processo per la produzione di zinco nell'altoforno e per processi collegati. Tale parte della sentenza non è oggetto dell'impugnazione da parte della DK Recycling nella causa C-540/14.

17 — Si tratta del primo e del secondo motivo. V., nello specifico, i punti da 39 a 101 della sentenza DK Recycling und Roheisen/Commissione (T-630/13, EU:T:2014:833).

18 — Ordinanze del presidente della Corte DK Recycling und Roheisen/Commissione (C-540/14 P, EU:C:2015:58); Arctic Paper Mochenwangen/Commissione (C-551/14 P, EU:C:2015:107), e Romonta/Commissione (C-565/14 P, EU:C:2015:56).

19 — La DK Recycling chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata nella parte in cui il suo ricorso è stato respinto per il resto.

26. La Commissione sostiene tuttavia che tutti i ricorsi dovrebbero essere respinti per un motivo che qualifica come «più fondamentale» e che, a suo avviso, renderebbe inconferente l'insieme degli argomenti sviluppati dalle ricorrenti nelle loro impugnazioni. La Commissione sostiene, nella sostanza, che, contrariamente a quanto constatato dal Tribunale nelle sentenze impugnate, la direttiva 2003/87, e segnatamente il suo articolo 10 bis, non le consentiva di prevedere nelle misure di attuazione adottate a norma di tale disposizione – vale a dire nella decisione 2011/278 - l'assegnazione gratuita di quote sulla base di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive.

27. La Commissione contesta l'analisi del Tribunale a tale riguardo, ma chiede alla Corte di confermare i dispositivi delle sentenze impugnate. Essa chiede pertanto, nella sostanza, alla Corte di procedere a una sostituzione della motivazione. Poiché tale domanda della Commissione ha un carattere preliminare rispetto all'esame dei motivi dedotti in tutte le impugnazioni, essa deve essere analizzata per prima.

B – *Sull'esistenza di un potere di discrezionalità della Commissione nell'introdurre una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive nella decisione 2011/278*

1. Sentenze impugnate

28. In tutte le sentenze impugnate, nell'ambito dell'analisi dei motivi e degli argomenti delle ricorrenti vertenti sulla violazione del principio di proporzionalità e dei diritti fondamentali da parte della decisione 2011/78, il Tribunale ha dichiarato, in via preliminare, quanto segue [20]:

«Occorre rilevare che una violazione dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità dovuti all'assenza di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive nelle regole di assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito istituite dalla decisione 2011/278 non può essere esclusa a priori, dato che l'articolo 10 bis della direttiva 2003/87, che costituisce il fondamento normativo di detta decisione, non esclude l'assegnazione di quote a titolo gratuito sulla base di una tale clausola da parte della Commissione. Infatti, in primo luogo, in virtù dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, primo e secondo comma, della direttiva 2003/87, la Commissione era tenuta ad adottare misure di attuazione, a livello dell'Unione, interamente armonizzate per l'assegnazione delle quote a titolo gratuito che erano intese a modificare elementi non essenziali della direttiva 2003/87, completandola. L'introduzione di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive da parte della Commissione applicabile a tutti gli Stati membri avrebbe rispettato l'esigenza di piena armonizzazione a livello dell'Unione di tali misure di attuazione. Inoltre, in quanto tale clausola avrebbe riguardato solo casi eccezionali e, pertanto, non avrebbe rimesso in discussione il sistema introdotto dalla direttiva 2003/87, essa non avrebbe inteso modificare elementi essenziali di tale direttiva. In secondo luogo, in virtù dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/87, la Commissione era tenuta a determinare, ove possibile, parametri di riferimento ex ante. Nei casi in cui non era stato possibile stabilire un parametro di riferimento di prodotto ma erano generati gas ad effetto serra che potevano beneficiare di un'assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito, la Commissione disponeva di un potere discrezionale per stabilire regole, cosa che essa ha fatto redigendo un elenco in ordine di priorità di tre approcci alternativi. Nell'ambito di tale potere discrezionale, la Commissione avrebbe dunque, in linea di principio, potuto anche prevedere l'assegnazione di quote a titolo gratuito sulla base di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive».

20 — V. sentenze DK Recycling und Roheisen/Commissione (T-630/13, EU:T:2014:833, punto 50); Arctic Paper Mochenwangen/Commissione (T-634/13, EU:T:2014:828, punto 49); Romonta/Commissione (T-614/13, EU:T:2014:835, punto 53), e Raffinerie Heide/Commissione (T-631/13, EU:T:2014:830, punto 51).

2. Argomenti delle parti

29. La Commissione contesta tale analisi del Tribunale e sostiene che la direttiva 2003/87 non le conferirebbe alcun potere discrezionale per introdurre una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive nella decisione 2011/278.

30. In primo luogo, contrariamente al punto di vista del Tribunale, l'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, utilizzando le espressioni «ove possibile» e «in linea di principio», offrirebbe alla Commissione un margine di discrezionalità solo per quanto concerne l'approccio normativo da adottare per diversi settori o sottosettori, consentendole, se necessario, di stabilire parametri di riferimento, non già per prodotti, bensì secondo altri criteri, come è stato fatto nella decisione 2011/278, la quale ha stabilito parametri di riferimento relativi al calore e ai combustibili nonché un criterio per le emissioni di processo.

31. In secondo luogo, il requisito, indicato al considerando 23 della direttiva 2009/29, secondo cui le norme di assegnazione gratuita di quote dovrebbero essere adottate sulla base di un approccio settoriale specifico e dovrebbero essere norme comunitarie «interamente armonizzate» al fine di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza e di evitare di incentivare l'aumento delle emissioni, costituirebbe un aspetto essenziale dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87. Una norma che autorizzasse l'assegnazione a un impianto di un numero maggiore di quote rispetto a un altro impianto comparabile sotto tutti gli aspetti, tranne sul fatto che l'applicazione di tali norme comporterebbe, per il primo impianto, «difficoltà finanziarie eccessive», non sarebbe conforme a tale requisito e modificherebbe aspetti essenziali dell'atto di base, vale a dire la direttiva 2003/87.

32. Ciò premesso, secondo la Commissione, poiché le ricorrenti non hanno sostenuto l'illegittimità della direttiva 2003/87, i loro argomenti sarebbero inconferenti e tale constatazione basterebbe di per sé per respingere tutti i ricorsi.

33. Nelle loro repliche, la DK Recycling, la Arctic Paper e la Romonta sostengono che il Tribunale non ha commesso errori giudicando che la direttiva 2003/87 non ostava a che la Commissione inserisse nella decisione 2011/278 una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive. Più specificamente, la Romonta sostiene che né l'approccio settoriale adottato da tale direttiva né il requisito di armonizzare l'assegnazione su scala dell'Unione giustificano un'interpretazione secondo cui la Commissione non avrebbe potuto inserire una tale clausola nella decisione 2011/278. Infine, nel caso in cui la Corte dovesse considerare erronea l'analisi del Tribunale a tale riguardo, la DK Recycling e la Arctic Paper invocano, in subordine, l'incompatibilità della direttiva 2003/87 con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e con il principio di proporzionalità.

3. Valutazione giuridica

a) Sulla ricevibilità della domanda di sostituzione della motivazione della Commissione

34. Occorre anzitutto ricordare che, secondo costante giurisprudenza, una domanda di sostituzione della motivazione, per essere ricevibile, presuppone l'esistenza di un interesse ad agire nel senso di procurare, con il suo esito, un beneficio alla parte che l'ha proposta. Ciò può verificarsi quando la domanda di sostituzione della motivazione costituisce una difesa avverso un motivo formulato dalla parte ricorrente[21].

21 — Sentenze Ziegler/Commissione (C-439/11 P, EU:C:2013:513, punto 42), e Iride/Commissione (C-329/09 P, EU:C:2011:859, punti da 48 a 51).

35. Nella fattispecie, la domanda di sostituzione di motivo è volta a far constatare alla Corte che il Tribunale ha commesso un errore di diritto statuendo che, ai sensi dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, la Commissione era legittimata a introdurre nella decisione 2011/278 una norma di assegnazione gratuita di quote relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive. Orbene, nel caso in cui la Corte dovesse accogliere una tale domanda, tutti i motivi delle ricorrenti intesi ad addebitare al Tribunale di non aver censurato l'assenza di una tale norma nella decisione 2011/278 diverrebbero inconferenti. Infatti, se l'articolo 10 bis della direttiva 2003/87 non legittimava la Commissione a prevedere una tale norma nella suddetta decisione, le ricorrenti non possono addebitare alla Commissione di non averla inserita, né, di conseguenza, al Tribunale di non aver accolto i loro motivi dedotti da violazioni del diritto per l'assenza di una tale clausola nella decisione 2011/278.

36. In tali circostanze, dato che la domanda di sostituzione della motivazione della Commissione incide su svariati motivi dedotti nelle impugnazioni, essa deve essere, a mio avviso, considerata ricevibile.

b) Nel merito

i) Descrizione della giurisprudenza sulla determinazione del carattere essenziale o non essenziale degli elementi di un atto di base

37. Per valutare gli argomenti addotti dalla Commissione nella sua domanda di sostituzione della motivazione, occorre anzitutto ricordare brevemente i principi elaborati dalla giurisprudenza in merito alla determinazione del carattere essenziale o non essenziale degli elementi di un atto autorizzativo.

38. Secondo costante giurisprudenza, l'adozione delle norme essenziali di una materia è riservata alla competenza del legislatore dell'Unione. Tali norme devono essere stabilite nella normativa di base e non possono costituire oggetto di delega[22].

39. Nella sentenza Parlamento/Consiglio (C-355/10, EU:C:2012:516), riguardante una disposizione autorizzativa redatta in termini molto simili a quelli dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87[23] e che era stata, anch'essa, adottata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte ha precisato che le disposizioni la cui adozione richiede scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione non possono costituire oggetto di delega. Di conseguenza, le misure di attuazione non possono né modificare elementi essenziali di una normativa di base né completarla mediante nuovi elementi essenziali[24].

40. Nella medesima sentenza, la Corte ha altresì statuito che nell'accertare quali siano gli elementi di una materia che devono essere qualificati come essenziali ci si deve basare su elementi oggettivi che possano essere sottoposti a sindacato giurisdizionale e che, a tale riguardo, occorre tenere conto delle caratteristiche e delle peculiarità del settore in esame[25].

22 — Sentenza Parlamento/Consiglio (C-355/10, EU:C:2012:516, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

23 — Vale a dire, l'articolo 12, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 105, pag. 1), modificato dal regolamento (CE) n. 296/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008 (GU L 97, pag. 60).

24 — Sentenza Parlamento/Consiglio (C-355/10, EU:C:2012:516, punti 65 e 66); v. altresì, più di recente, sentenza Parlamento/Consiglio (C-363/14, EU:C:2015:579, punto 46).

25 — Sentenze Parlamento/Consiglio (C-355/10, EU:C:2012:516, punti 67 e 68), nonché Parlamento/Consiglio (C-363/14, EU:C:2015:579, punto 47).

41. Nelle mie conclusioni relative alla stessa causa Parlamento/Consiglio (EU:C:2012:207), avevo sostenuto che dall'analisi della giurisprudenza pertinente della Corte[26] risultava che la determinazione del carattere essenziale o meno di elementi della normativa di base introdotti o modificati mediante atto di attuazione deve risultare da una valutazione condotta alla luce di tutta una serie di elementi. Tali elementi comprendono le caratteristiche della politica in esame, l'ambito di azione più o meno ampio riconosciuto alla Commissione nell'attuazione di tale politica, il contenuto della disposizione autorizzativa, il contenuto e le finalità dell'atto di base, nonché la sua economia generale[27].

42. Inoltre, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, i limiti del potere di esecuzione della Commissione si valutano, segnatamente, in funzione degli obiettivi generali essenziali della normativa in causa[28].

ii) Sul requisito della preservazione delle condizioni di concorrenza nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra e, specificamente, delle norme transitorie sull'assegnazione a titolo gratuito

43. La Commissione sostiene che il requisito di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza costituisce un elemento essenziale della disposizione che la autorizzava ad adottare norme transitorie per l'assegnazione gratuita di quote, ossia l'articolo 10 bis della direttiva 2003/87.

44. A tale riguardo, occorre notare che la Corte ha indicato che, sebbene l'obiettivo principale dichiarato della direttiva 2003/87 sia di ridurre, in maniera sostanziale, le emissioni di gas a effetto serra al fine di rispettare gli impegni assunti dall'Unione e dagli Stati membri in merito al protocollo di Kyoto, detto obiettivo deve tuttavia essere conseguito nell'osservanza di una serie di sotto-obiettivi e mediante il ricorso a taluni strumenti, di cui il principale è il sistema comunitario di scambio delle emissioni di gas a effetto serra[29]. Gli altri sotto-obiettivi ai quali deve essere conforme tale sistema sono, in particolare, come indicato ai considerando 5 e 7 della stessa direttiva, la preservazione dello sviluppo economico e dell'occupazione nonché dell'integrità del mercato interno e delle condizioni di concorrenza[30].

45. Emerge pertanto da detta giurisprudenza che la preservazione delle condizioni di concorrenza nel mercato interno costituisce un sotto-obiettivo della direttiva 2003/87 al quale deve conformarsi il sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra. L'obiettivo principale di natura ambientale di tale sistema deve essere perseguito nel rispetto, inter alia, di detto sotto-obiettivo specifico.

46. La portata essenziale del requisito di preservazione delle condizioni di concorrenza nel mercato interno nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, quale stabilito dalla direttiva 2003/87 e modificato dalla direttiva 2009/29, risulta peraltro dal fatto che detto sotto-obiettivo è menzionato a più riprese nei considerando di tali direttive.

26 — V. l'analisi della giurisprudenza di cui ai paragrafi da 26 a 28 delle mie conclusioni nella causa Parlamento/Consiglio (C-355/10, EU:C:2012:207).

27 — V. conclusioni nella causa Parlamento/Consiglio (C-355/10, EU:C:2012:207, paragrafo 29).

28 — V. sentenza Parlamento/Commissione (C-65/13, EU:C:2014:2289, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

29 — V., a tale riguardo, sentenze Commissione/Polonia (C-504/09 P, EU:C:2012:178, punto 77); Commissione/Estonia (C-505/09 P, EU:C:2012:179, punto 79), nonché Iberdrola e a. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:660, punto 43).

30 — Sentenze Commissione/Polonia (C-504/09 P, EU:C:2012:178, punto 77); Commissione/Estonia (C-505/09 P, EU:C:2012:179, punto 79), nonché Iberdrola e a. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:660, punto 43).

47. Infatti, da un lato, il considerando 7 della direttiva 2003/87 fa esplicita menzione dell'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza nell'adozione delle disposizioni dell'Unione relative all'assegnazione delle quote. Dall'altro, la necessità di rispettare detto sotto-obiettivo è evocata nella direttiva 2009/29 in quanto esigenza di natura generale[31] e in quanto ratio di talune norme specifiche[32].

48. Per quanto concerne specificamente le norme transitorie riguardanti l'assegnazione gratuita delle quote, in esame nelle presenti cause, il considerando 23 della direttiva 2009/29 dispone esplicitamente che, al fine di soddisfare il requisito di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza, occorre che l'assegnazione delle suddette quote sia realizzata secondo norme armonizzate su scala comunitaria mediante la determinazione di «parametri di riferimento ex ante».

49. La necessità di rispettare tale requisito si riflette nell'approccio seguito dal legislatore all'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87. Detta disposizione autorizza la Commissione ad adottare misure di attuazione pienamente armonizzate su scala dell'Unione relative all'armonizzazione della procedura di assegnazione delle quote a titolo gratuito e fornisce i criteri ai quali la Commissione deve conformarsi nell'adozione di tali misure di attuazione.

50. Più specificamente, l'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma, prevede che dette misure di attuazione definiscano, ove possibile, parametri di riferimento comunitari ex ante. Tali parametri ex ante rappresentano una certa quantità di emissioni di CO_2 che la Commissione riconosce come necessari per la fabbricazione di una certa quantità del prodotto interessato[33]. Si utilizza un parametro di riferimento per calcolare il numero di quote assegnate a titolo gratuito a ciascun impianto di un settore o di un sottosettore moltiplicandolo per il livello di attività storica dell'impianto relativo al prodotto corrispondente[34], con l'applicazione, ove necessario, del fattore di correzione transettoriale uniforme previsto all'articolo 10 bis, paragrafo 5, della direttiva 2003/87[35]. Siffatti parametri di riferimento rappresentano dunque parametri oggettivi che sono utilizzati per determinare il numero delle quote assegnate a titolo gratuito a ciascun impianto.

51. Il quarto comma del paragrafo 1 del suddetto articolo 10 bis fornisce alla Commissione indicazioni complementari sulla determinazione dei parametri di riferimento ex ante. Tale disposizione prevede che, per ciascun settore e sottosettore, il parametro di riferimento sia 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. Detta disposizione prevede quindi, da una parte,

31 — Il considerando 8 della direttiva 2009/29 menziona l'obiettivo di «[evitare] distorsioni nel mercato interno» come uno degli imperativi del nuovo sistema per lo scambio istituito da questa direttiva. A tale riguardo, v. altresì sentenza Commissione/Polonia (C-504/09 P, EU:C:2012:178, punto 82).

32 — Pertanto, il considerando 15 della direttiva 2009/29 menziona la necessità di garantire condizioni di concorrenza «sullo stesso piano» per i nuovi entranti, come requisito fondamentale del sistema di messa all'asta introdotto da questa direttiva. Lo stesso requisito è evocato al considerando 16 di questa direttiva per quanto concerne la necessità di armonizzare le norme sui nuovi entranti. Il considerando 17 della direttiva 2009/29 menziona l'obiettivo dell'eliminazione delle distorsioni della concorrenza all'interno della Comunità come una delle ragioni per non trattare diversamente i settori economici nei differenti Stati membri. Il considerando 19 menziona altresì tale obiettivo in relazione alla disciplina applicabile ai produttori di elettricità. Il considerando 28 menziona ancora detto obiettivo in riferimento all'esigenza di armonizzare l'impiego dei crediti ottenuti per riduzioni delle emissioni realizzate al di fuori dell'Unione. Nella medesima prospettiva, occorre notare che la Corte ha dichiarato che è stato l'obiettivo di proteggere il sistema per lo scambio di quote dalle distorsioni della concorrenza a ispirare il legislatore a istituire un'ammenda predefinita sulle emissioni in eccesso ai sensi dell'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87. V. sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, punto 27).

33 — Conclusioni dell'avvocato generale Kokott nelle cause Borealis Polyolefine, OMV Refining & Marketing, DOW Benelux e a. ed Esso Italiana e a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14 e C-389/14, EU:C:2015:754, paragrafo 40).

34 — V., in particolare, articolo 10 della decisione 278/2011. Come emerge dal paragrafo 12 delle presenti conclusioni, laddove non sia stato possibile calcolare un parametro di riferimento di prodotto, la Commissione ha calcolato parametri relativi a calore e combustibile che sono moltiplicati per l'attività storica relativi rispettivamente al calore misurabile o al combustibile consumato. Per quanto riguarda le emissioni di processo, v. articolo 10, paragrafo 2, lettera b), punto iii) della decisione 2011/278.

35 — V. gli articoli 10, paragrafo 9, e 15, paragrafo 3, della decisione 2011/278.

che i parametri di riferimento ex ante debbano essere determinati *per ciascun settore e sottosettore*, pertanto secondo un approccio che si può definire, come indica la Commissione, un approccio «settoriale», e, dall'altra, che questi parametri debbano essere in linea di principio determinati per ciascun prodotto finito e non per i materiali in ingresso.

52. Il requisito dell'adozione di un approccio settoriale per la determinazione dei parametri di riferimento ex ante[36] è peraltro confermato dall'articolo 10 bis, paragrafo 1, quinto comma, della suddetta direttiva, che prevede, a carico della Commissione, un obbligo di consultazione delle parti interessate, ivi compresi i settori e i sottosettori interessati, per la definizione dei principi da applicare al fine di determinare i parametri di riferimento ex ante da utilizzarsi per *ciascun settore e sottosettore*. Inoltre, il paragrafo 2 del suddetto articolo 10 bis della direttiva 2003/87 si riferisce esplicitamente a «parametri di riferimento per ciascun settore e sottosettore».

iii) Sulla determinazione dei parametri di riferimento ex ante secondo un approccio settoriale in quanto espressione del sotto-obiettivo di preservazione delle condizioni di concorrenza

53. L'approccio armonizzato scelto dal legislatore nell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87, secondo cui il numero di quote assegnate a titolo gratuito è calcolato utilizzando parametri di riferimento ex ante su una base settoriale, è espressione dell'esigenza, prevista esplicitamente dal considerando 23 della direttiva 2009/29, di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza risultanti dall'attribuzione delle quote a titolo gratuito[37].

54. In effetti, la determinazione di parametri di riferimento ex ante su una base settoriale è volta a fondare l'assegnazione gratuita delle quote su parametri obiettivi che si applichino indistintamente e in modo equivalente agli impianti gestiti dagli operatori attivi in un settore o sottosettore determinato. In tal modo, la direttiva 2003/87, prevedendo l'assoggettamento di tutti gli impianti del settore o del sottosettore interessato agli stessi parametri obiettivi, garantisce che l'assegnazione delle quote a titolo gratuito abbia un impatto il più possibile limitato sulla concorrenza. Un tale approccio è peraltro coerente con la caratterizzazione del sistema per lo scambio di quote come un sistema di economia di mercato[38].

55. A tale riguardo, occorre notare che la direttiva 2003/87, quale modificata dalla direttiva 2009/29, utilizza a più riprese un approccio settoriale in quanto espressione dell'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza, di modo che si potrebbe quasi affermare che questo approccio caratterizza tutta l'intera costruzione del sistema per lo scambio di quote di gas a effetto serra[39]. Così, a titolo meramente esemplificativo, nelle disposizioni speciali contenute all'articolo 10 bis della direttiva 2003/87 al fine di ridurre il rischio di emissioni di carbonio, il legislatore ha adottato un approccio su

36 — V. altresì, a tale proposito, sentenza Polonia/Commissione (T-370/11, EU:T:2013:113, punto 85).

37 — A tale riguardo, è interessante notare che, dalla relazione della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare del Parlamento europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87 al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra [COM(2008) 16 definitivo – COD 2008/0013], emerge che, durante la procedura legislativa che ha portato all'adozione della direttiva 2009/29, era stato previsto di redigere tanto il considerando 23 di tale direttiva quanto l'articolo 10 bis da inserire nella direttiva 2003/87 come facenti menzione di parametri di riferimento ex ante «*per settore*» (v., ad esempio, l'emendamento 14 alle pagine 18 e 19, l'emendamento 48 alle pagine 48 e 49 e l'emendamento 33 alle pagine 113 e 114 della relazione).

38 — V. considerando 5 della direttiva 2003/87.

39 — A tale riguardo, trovo privo di pertinenza l'argomento invocato dalla Romonta nella sua replica secondo cui talune disposizioni della decisione 2011/278 non sarebbero compatibili con il summenzionato approccio settoriale. In particolare, la Romonta fa riferimento ai tre approcci alternativi definiti all'articolo 6, paragrafo 1, della decisione 2011/278, alla disposizione dell'articolo 3, lettera c), della medesima decisione e a quella dell'articolo 10, paragrafo 3, della stessa decisione. Tuttavia, nessuna di tali disposizioni può rimettere in discussione l'approccio settoriale adottato dalla Commissione nella decisione 2011/278, conformemente all'articolo 10 bis della direttiva 2003/87.

una base settoriale[40]. Il considerando 17 della direttiva 2009/29 evoca parimenti un tale approccio, in relazione agli obiettivi «dell'eliminazione delle distorsioni della concorrenza all'interno della Comunità» quando prevede che non è opportuno trattare diversamente nei differenti Stati membri i *settori economici* che ricadono nel sistema comunitario[41].

56. Orbene, nell'ambito di un approccio fondato sulla determinazione di parametri oggettivi ex ante applicati indistintamente a tutti gli impianti del settore interessato, le esigenze e le situazioni particolari dei singoli impianti non possono essere prese in considerazione. Infatti, se l'assegnazione gratuita delle quote potesse essere influenzata dalla situazione specifica di un singolo impianto, ciò sarebbe in manifesta contraddizione con la scelta di un tale approccio. In un simile caso, non può essere garantito il requisito di trattamento obiettivo ed equivalente dei diversi impianti, menzionato al precedente paragrafo 54, e, di conseguenza, non può essere realizzato l'obiettivo di evitare distorsioni della concorrenza.

iv) Sulla possibilità di introdurre una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive nella decisione 2011/278

57. Tutte le considerazioni che precedono mi portano a trarre una serie di conclusioni riguardo alla questione sollevata nella domanda di sostituzione della motivazione della Commissione, ossia quella dell'eventuale esistenza di un potere discrezionale della Commissione per l'introduzione di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive nella decisione 2011/278.

– Sul requisito della preservazione della concorrenza come elemento essenziale della direttiva 2003/87

58. In primo luogo, dalle considerazioni effettuate ai paragrafi da 44 a 47 delle presenti conclusioni emerge che la disposizione secondo la quale il sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra deve essere attuato preservando le condizioni di concorrenza costituisce un sotto-obiettivo esplicito della direttiva 2003/87. La necessità che il sistema per lo scambio delle quote rispetti una tale disposizione risulta dunque chiaramente da una scelta politica del legislatore dell'Unione. In tali circostanze, alla luce della giurisprudenza di cui ai paragrafi da 38 a 40 delle presenti conclusioni, occorre considerare che questa disposizione costituisce un elemento essenziale della direttiva 2003/87 che non potrebbe essere modificato da misure di attuazione adottate dalla Commissione.

59. Inoltre, dai paragrafi da 48 a 52 delle presenti conclusioni emerge che l'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza caratterizza specificamente ed esplicitamente le norme transitorie riguardanti l'assegnazione di quote a titolo gratuito previste dall'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 e che tale esigenza si rispecchia nella scelta del legislatore di autorizzare la Commissione a determinare, nelle misure di attuazione che stabiliscono queste norme, dei parametri di riferimento ex ante sulla base di un approccio settoriale.

60. In tali circostanze, la Commissione non avrebbe potuto adottare, nelle misure di attuazione previste dall'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, norme di assegnazione gratuita di quote che ostino al suddetto requisito senza oltrepassare i limiti del proprio potere di esecuzione e senza violare la disposizione autorizzativa.

40 — V. paragrafi 6 e 12 dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87 nonché decisione 2010/2/UE della Commissione, del 24 dicembre 2009, che determina, a norma della direttiva 2003/87, un elenco dei settori e dei sottosettori ritenuti esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (GU 2010, L 1, pag. 10). V. altresì punti 82 e 83 della sentenza del Tribunale, DK Recycling und Roheisen/Commissione (T-630/13, EU:T:2014:833).

41 — Il corsivo è mio. V., per quanto riguarda questo punto, sentenza Polonia/Commissione (T-370/11, EU:T:2013:113, punto 42).

61. A tale riguardo, sottolineo ancora che ritengo erroneo l'argomento del Tribunale secondo cui, dato che la disposizione di una misura di attuazione riguarderebbe solo casi eccezionali, essa non possa modificare elementi essenziali dell'atto autorizzativo[42]. Infatti, persino una disposizione che non si applichi a casi eccezionali può certamente riguardare l'economia generale dell'atto autorizzativo[43] ed essere incompatibile con obiettivi essenziali di questo atto derivanti da una scelta politica del legislatore[44].

– Sull'incompatibilità di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive con il sotto-obiettivo di preservazione della concorrenza

62. In secondo luogo, è assodato che l'introduzione di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive avrebbe come conseguenza l'assegnazione gratuita di quote supplementari soltanto per alcuni impianti nell'ambito di un settore o di un sottosettore determinato[45]. L'assegnazione di quote a titolo gratuito sulla base di una tale clausola non avviene in funzione di parametri oggettivi ex ante secondo un approccio settoriale applicabile a tutti gli impianti del settore, bensì avverrebbe in ragione delle circostanze individuali proprie al gestore di un certo impianto, ossia, nello specifico, in ragione delle difficoltà finanziarie di quest'ultimo. Come sostenuto dalla Commissione, una tale clausola autorizzerebbe dunque ad assegnare a un impianto più quote rispetto a un altro anche se i due impianti fabbricano il medesimo prodotto e sono in tutto comparabili. Occorre constatare che una tale assegnazione provocherebbe dunque una distorsione della concorrenza.

63. Una norma di questo genere seguirebbe un approccio individuale contrario all'approccio settoriale summenzionato che, come ho rilevato ai paragrafi da 53 a 56 delle presenti conclusioni, costituisce l'espressione dell'esigenza di preservazione della concorrenza. Una tale norma sarebbe pertanto incompatibile con il sotto-obiettivo di protezione della concorrenza che costituisce un elemento essenziale della direttiva 2003/87, in generale, e delle norme di assegnazione gratuita di quote previste all'articolo 10 bis di detta direttiva, in particolare.

64. A tal riguardo, occorre inoltre respingere l'argomento avanzato dalla Romonta nella sua replica secondo cui una tale clausola non comporterebbe una discriminazione che provoca una distorsione della concorrenza poiché, in tutta Europa, chiunque avesse dimostrato di aver adempiuto le condizioni imposte dalla Commissione avrebbe potuto avvalersene. A tale proposito, basta notare che l'esistenza di una distorsione della concorrenza si realizza su un mercato determinato e non su una base intersettoriale. Un trattamento diverso nell'assegnazione gratuita di quote riservato a impianti comparabili che producono lo stesso prodotto e operano sul medesimo mercato cagionerebbe dunque necessariamente una distorsione della concorrenza nel mercato in questione.

65. Alla luce di tali considerazioni, ritengo che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nello statuire che l'introduzione di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive non è incompatibile con gli obiettivi della direttiva 2003/87[46]. Il fatto, evidenziato dal Tribunale, che una tale clausola possa essere eventualmente intesa a conseguire un altro sotto-obiettivo della direttiva 2003/87, ossia quello della preservazione dello sviluppo economico e dell'occupazione, non toglie alcunché al fatto che, essendo incompatibile con un sotto-obiettivo essenziale della direttiva 2003/87, una tale clausola non potesse essere inserita nelle misure di attuazione di detta direttiva. Al riguardo, occorre

42 — V. paragrafo 28 delle presenti conclusioni.

43 — A tale riguardo, v. sentenza Parlamento/Consiglio (C-417/93, EU:C:1995:127 punti da 30 a 33), nonché il paragrafo 28 delle mie conclusioni nella causa Parlamento/Consiglio (C-355/10, EU:C:2012:207).

44 — V. paragrafi da 38 a 40 delle presenti conclusioni.

45 — V., a tale riguardo, il punto 78 della sentenza del Tribunale DK Recycling und Roheisen/Commissione (T-630/13, EU:T:2014:833).

46 — V. sentenze DK Recycling und Roheisen/Commissione (T-630/13, EU:T:2014:833, punto 77); Arctic Paper Mochenwangen/Commissione (T-634/13, EU:T:2014:828, punto 76); Romonta/Commissione (T-614/13, EU:T:2014:835, punto 80), e Raffinerie Heide/Commissione (T-631/13, EU:T:2014:830, punto 79).

notare che il Tribunale stesso ha sottolineato nelle sentenze impugnate che il legislatore ha creato altre norme speciali affinché l'attuazione del sistema per lo scambio di quote di gas a effetto serra nuoccia il meno possibile allo sviluppo economico e dell'occupazione, senza che queste norme, che seguono l'approccio settoriale summenzionato, comportino distorsioni della concorrenza[47].

– Sul margine di valutazione della Commissione

66. In terzo luogo, emerge chiaramente dalle considerazioni che precedono che il margine di valutazione che l'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87 attribuisce alla Commissione non può estendersi fino a consentire a quest'ultima, introducendo nella decisione 2011/278 una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive, di adottare norme che violino uno dei sotto-obiettivi della direttiva e un elemento essenziale della disposizione autorizzativa.

67. Una siffatta interpretazione dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, contraria a quella adottata dal Tribunale nelle sentenze impugnate, trova del resto conferma nel tenore dei commi 3 e 4 di detta disposizione, i quali, di certo, attribuiscono un margine di valutazione alla Commissione nello stabilire le norme per l'assegnazione gratuita di quote.

68. Tuttavia, poiché l'articolo 10 bis, paragrafo 1, comma 3, di tale direttiva dispone che le misure di attuazione determinano «ove possibile» i parametri di riferimento ex ante, esso deve essere inteso nel senso che attribuisce un margine di valutazione alla Commissione per determinare altri criteri esclusivamente nei casi in cui non sia possibile determinare detti parametri di riferimento (su una base settoriale). Tale disposizione non può essere interpretata nel senso che attribuisce alla Commissione un margine di valutazione generale e generico nella determinazione delle norme per l'assegnazione gratuita di quote. Allo stesso modo, nessuna attribuzione di un potere di questo genere può dedursi dall'uso dell'espressione «in linea di principio» riportato all'articolo 10 bis, paragrafo 1, quarto comma, della suddetta direttiva.

– Sull'incompatibilità di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive con il principio «chi inquina paga»

69. Infine, ad abundantiam, vorrei evidenziare quella che mi sembra una contraddizione nel ragionamento del Tribunale. Nelle sentenze impugnate il Tribunale ha statuito, a mio avviso correttamente, che l'introduzione di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive non sarebbe compatibile con il principio «chi inquina paga»[48].

70. A questo riguardo, occorre ricordare che la base giuridica della direttiva 2003/87 è l'articolo 175, paragrafo 1, CE (divenuto, in seguito a modifica, articolo 192 TFUE). Ai sensi di tale disposizione, il Consiglio era autorizzato a decidere sulle azioni che la Comunità deve intraprendere al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 174 CE (divenuto, in seguito a modifica, articolo 191 TFUE). Secondo il paragrafo 2, seconda frase, di quest'ultimo articolo, la politica dell'Unione in materia ambientale è fondata, in particolare, sul principio «chi inquina paga».

47 — Sentenze DK Recycling und Roheisen/Commissione (T 630/13, EU:T:2014:833, punti 81 e segg.); Arctic Paper Mochenwangen/Commissione (T 634/13, EU:T:2014:828, punti 80 e segg.); Romonta/Commissione (T 614/13, EU:T:2014:835, punti 83 e segg.), e Raffinerie Heide/Commissione (T 631/13, EU:T:2014:830, punti 82 e segg.).

48 — Sentenze DK Recycling und Roheisen/Commissione (T 630/13, EU:T:2014:833, punto 78); Arctic Paper Mochenwangen/Commissione (T 634/13, EU:T:2014:828, punto 77); Romonta/Commissione (T 614/13, EU:T:2014:835, punto 81), e Raffinerie Heide/Commissione (T 631/13, EU:T:2014:830, punto 80).

71. Orbene, se l'atto autorizzativo, ossia la direttiva 2003/87, in quanto atto fondato sull'articolo 175, paragrafo 1, CE, non poteva contenere disposizioni incompatibili con il principio «chi inquina paga», a maggior ragione le misure di attuazione di questa direttiva non avrebbero potuto contenere siffatte disposizioni. Ne consegue che, constatato che l'introduzione di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive sarebbe incompatibile con il principio «chi inquina paga», il Tribunale avrebbe dovuto statuire che la Commissione non poteva prevedere una tale clausola nella decisione 2011/278.

v) Irricevibilità dell'invocazione dell'illegittimità della direttiva 2003/87

72. Nelle loro repliche, la DK Recycling e la Arctic Paper sostengono, in subordine, l'illegittimità della direttiva 2003/87. Esse ritengono che tale direttiva sia incompatibile con la Carta e violi il principio di proporzionalità. Tuttavia, occorre constatare che questo motivo costituisce un motivo nuovo che non è stato addotto dinanzi al Tribunale e che, di conseguenza, modifica l'oggetto della controversia dinanzi al Tribunale. In tali circostanze, esso è manifestamente irricevibile[49].

vi) Conclusione

73. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di accogliere la domanda di sostituzione della motivazione della Commissione.

74. Nel caso in cui la Corte dovesse accogliere la mia proposta e dichiarare che la direttiva 2003/87 non legittimava la Commissione a introdurre una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive nella decisione 2011/278, come emerge dal paragrafo 35 delle presenti conclusioni, i motivi dei ricorsi volti a contestare al Tribunale di non aver censurato l'assenza di una tale clausola nella decisione 2011/278 dovrebbero essere respinti in quanto ininfluenti. Di conseguenza, negli sviluppi che seguono, per quanto concerne tali motivi, mi limiterei a considerazioni molto concise in via subordinata nel caso in cui la Corte non dovesse accogliere la mia proposta.

C – *Sulle impugnazioni della DK Recycling (causa C-540/14 P) e della Arctic Paper (causa C-551/14)*

75. La DK Recycling e la Arctic Paper hanno presentato due impugnazioni quasi identiche, nelle quali deducono due motivi.

1. Sul primo motivo vertente sulla violazione dei diritti fondamentali

76. Nella prima parte, la DK Recycling e la Arctic Paper contestano al Tribunale di non aver constatato che, in assenza di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive, la decisione 2011/278 non garantisce sufficientemente il rispetto dei diritti fondamentali poiché essa non tiene conto delle situazioni in cui i gestori degli impianti devono far fronte a oneri superflui. Ai sensi della giurisprudenza della Corte[50], il Tribunale avrebbe dovuto verificare il rispetto dei diritti fondamentali caso per caso, esaminando se gli oneri generati nei casi particolari non fossero insostenibili. Il Tribunale avrebbe attribuito un valore maggiore agli obiettivi generali perseguiti dal sistema per lo scambio dei diritti di emissione rispetto ai diritti fondamentali dell'individuo.

49 — V. articolo 170, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento di procedura della Corte. A tale proposito, v. sentenza Alliance One International/Commissione (C-668/11 P, EU:C:2013:614, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

50 — Sentenze Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333, punto 81), e Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, punto 37).

77. Nella seconda parte, la DK Recycling e la Arctic Paper sostengono che il Tribunale non ha preso in sufficiente considerazione la giurisprudenza della Corte ai sensi della quale il principio di proporzionalità imporrebbe l'adozione di misure transitorie destinate ad alleggerire gli oneri al fine di evitare che si facciano gravare su taluni operatori particolari del mercato, nell'ambito del processo di armonizzazione, oneri tali da pregiudicarne l'esistenza[51]. In assenza di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive, la decisione 2011/278 non terrebbe conto della situazione delle imprese per cui il sistema per lo scambio delle quote comporta oneri economici smisurati e non conterrebbe alcuna misura atta a garantire una protezione dell'individuo sufficiente contro le ingerenze intollerabili nei diritti fondamentali.

78. Nella terza parte, la DK Recycling e la Arctic Paper sostengono che la clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive è espressione di una tradizione costituzionale comune agli Stati membri, conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, TUE e all'articolo 52, paragrafo 4, della Carta. Il Tribunale avrebbe dunque commesso un errore di diritto ignorando gli argomenti delle ricorrenti relativi alla necessità riconosciuta, nel diritto tedesco, dal Bundesverfassungericht (Corte costituzionale tedesca) di prevedere una tale clausola.

79. Con le tre parti di cui consta tale motivo, la DK Recycling e la Arctic Paper sostengono, nella sostanza, che il Tribunale ha violato i loro diritti fondamentali non avendo censurato l'assenza di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive nella decisione 2011/278. Alla luce delle considerazioni esposte ai paragrafi 35, 72 e 74 delle presenti conclusioni, ritengo che detto motivo debba essere respinto come inconferente nella sua interezza. Nelle considerazioni che seguono spiego sinteticamente, in subordine, le ragioni per cui reputo le tre parti, in ogni caso, non fondate.

80. Quanto alla prima parte, noto che nelle sentenze impugnate in questione il Tribunale ha statuito che l'assenza di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive nella decisione 2011/278 costituiva un'ingerenza nei diritti fondamentali che era, tuttavia, giustificata ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Nella sua analisi, il Tribunale ha provveduto a bilanciare gli interessi in gioco, tenendo pienamente conto sia degli obiettivi perseguiti dalla normativa sia dei diritti fondamentali dei gestori degli impianti. Ha persino fatto riferimento, nello specifico, alla situazione particolare delle ricorrenti[52]. Inoltre, la giurisprudenza invocata dalla DK Recycling non può, a mio giudizio, essere a fondamento dell'argomento secondo cui il Tribunale nella sua analisi avrebbe ignorato il contenuto e il livello di protezione dei diritti fondamentali garantiti agli articoli 16 e 17 della Carta[53].

81. Quanto alla seconda parte, nutro dubbi sulla rilevanza nel caso di specie della giurisprudenza menzionata dalla DK Recycling e dalla Arctic Paper. La sentenza T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) riguardava infatti un caso in cui un regolamento comunitario conteneva esplicitamente una norma relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive[54]. Orbene, è evidente che ciò non accade nel caso di specie, cosicché la giurisprudenza invocata non può rimettere in discussione l'analisi del Tribunale.

51 — Sentenza T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452, punti 37, 38 e 43).

52 — V., per quanto concerne la DK Recycling, il punto 88 della sentenza DK Recycling und Roheisen/Commissione (T-630/13, EU:T:2014:833) e, per quanto concerne la Arctic Paper, il punto 87 della sentenza Arctic Paper Mochenwangen/Commissione (T-634/13, EU:T:2014:828).

53 — Per quanto concerne, nello specifico, i limiti al diritto fondamentale della libertà d'impresa (articolo 16 della Carta), v. sentenza Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punti 46 e segg.), nonché sentenza Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punti da 56 a 59); per quanto concerne i limiti al diritto di proprietà (articolo 17 della Carta), specificamente al fine di promuovere la protezione dell'ambiente, v. sentenza ERG e a. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, punti 80 e segg.).

54 — Nello specifico, l'articolo 30 del regolamento (CE) n. 404/93 del Consiglio, del 13 febbraio 1993, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (GU L 47, pag. 1).

82. Quanto alla terza parte, mi sembra sufficiente constatare che nessun elemento nel fascicolo permette di stabilire che una norma relativa a inutili difficoltà come quella adottata dal legislatore tedesco costituirebbe l'espressione di una tradizione costituzionale comune agli Stati membri. La DK Recycling e la Arctic Paper non forniscono alcun elemento che riveli l'esistenza di una «tendenza preponderante» negli ordinamenti giuridici degli Stati membri in favore dell'interpretazione asseritamente assunta dal Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale tedesca)[55].

2. Sul secondo motivo vertente su errori nell'analisi della proporzionalità della decisione 2011/278

83. Nella prima parte, la DK Recycling e la Arctic Paper contestano la conclusione del Tribunale riguardante l'adeguatezza della decisione 2011/278, nonostante l'assenza di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive[56]. Esse addebitano al Tribunale di non aver verificato se tale decisione fosse atta a garantire una protezione individuale sufficiente contro violazioni sproporzionate dei diritti fondamentali. Inoltre, il Tribunale avrebbe ignorato la dimensione individuale della protezione dello sviluppo economico e dell'occupazione risultante dal considerando 5 della direttiva 2003/87.

84. Nella seconda parte, la DK Recycling e la Arctic Paper contestano la conclusione del Tribunale secondo cui il sistema di assegnazione previsto dalla decisione 2011/278 non è sproporzionato in senso stretto, nonostante l'assenza di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive. Da un lato, il Tribunale avrebbe omesso di considerare i vincoli superflui che possono prodursi in casi concreti e avrebbe altresì omesso di considerare la necessità di una protezione sufficiente dei diritti individuali nel bilanciare gli interessi in gioco. Ciò lo avrebbe condotto a una valutazione erronea del giusto equilibrio tra tali interessi. Dall'altro, la DK Recycling e la Arctic Paper contestano: (i) che il sistema di assegnazione inciti meno a ridurre le emissioni tramite misure economiche o tecniche di adeguamento, (ii) che la clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive sia incompatibile con il principio «chi inquina paga» e (iii) che si debba interpretare l'articolo 10 bis, paragrafo 6, della direttiva 2003/87, come una disposizione volta ad attenuare il vincolo imposto dal sistema per lo scambio di quote[57].

85. Tale motivo è volto, nella sostanza, a contestare la conclusione del Tribunale secondo cui l'ingerenza nei diritti fondamentali risultante dall'assenza nella decisione 2011/278 di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive non è sproporzionata rispetto agli scopi perseguiti dal sistema per lo scambio di quote. Poiché detto motivo riguarda l'assenza nella decisione 2011/278 di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive, dalle considerazioni esposte ai paragrafi 35, 72 e 74 delle presenti conclusioni si evince che tale motivo deve essere respinto perché inconferente. In subordine, ritengo che tale motivo sia infondato[58].

86. Quanto alla prima parte, l'esame svolto dal Tribunale in merito all'adeguatezza della decisione 2011/278 a raggiungere gli obiettivi del sistema per lo scambio di quote di gas a effetto serra è, a mio giudizio, privo di errori. Il Tribunale ha identificato in conformità alla giurisprudenza sia gli obiettivi e i sotto-obiettivi di questo sistema sia l'adeguatezza delle norme di assegnazione gratuita contenute nella decisione 2011/278 a raggiungere questi obiettivi, in assenza di una clausola relativa ai casi che

55 — V., a tale riguardo, sentenza Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Commissione (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punto 74), conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Commissione (C-550/07 P, EU:C:2010:229 paragrafi da 93 a 96), nonché conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Melloni (C-399/11, EU:C:2012:600, nota 29).

56 — Punto 70 della sentenza DK Recycling und Roheisen/Commissione (T-630/13, EU:T:2014:833), e punto 69 della sentenza Arctic Paper Mochenwangen/Commissione (T-634/13, EU:T:2014:828).

57 — V., rispettivamente, punti 89, 78 e 82 della sentenza DK Recycling und Roheisen/Commissione (T-630/13, EU:T:2014:833) nonché, rispettivamente, punti 88, 77 e 81 della sentenza Arctic Paper Mochenwangen/Commissione (T-634/13, EU:T:2014:828).

58 — Riguardo alla verifica della proporzionalità di un'ingerenza constatata nei diritti fondamentali, v. sentenza Digital Rights Ireland e a. (C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punti 46 e segg.) nonché conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Philip Morris Brands e a. (C-547/14, EU:C:2015:853, paragrafi 146 e segg., nonché giurisprudenza ivi citata).

presentano difficoltà eccessive[59]. Contrariamente a quanto sostenuto nelle impugnazioni, ritengo che il sotto-obiettivo indicato al considerando 5 della direttiva 2003/87 riguardi la protezione dello sviluppo economico e dell'occupazione nel complesso e non implichi una protezione individuale di ciascun impianto che si trovi in circostanze particolari, specie in condizioni di difficoltà finanziaria.

87. Quanto alla seconda parte, il fatto che le norme per l'assegnazione gratuita di quote, fondate su parametri oggettivi determinati su una base settoriale e di applicazione generale e che non tengono conto delle circostanze particolari pertinenti a situazioni specifiche individuali[60], non contengano una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive non implica in alcun modo che gli oneri imposti da tali norme sarebbero smisurati rispetto agli scopi perseguiti. Da giurisprudenza costante risulta che la protezione dell'ambiente figura tra gli obiettivi di interesse generale che possono giustificare la limitazione dei diritti fondamentali[61] e che la realizzazione di tale scopo dipende dal rigore con cui sono applicate le norme generali riguardanti detto obiettivo[62]. Orbene, come rilevato correttamente dal Tribunale, una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive, che prenda in considerazione circostanze individuali, rischierebbe di attenuare tale rigore[63]. D'altra parte, il fatto che norme generali di questo tipo possano influire più duramente su talune imprese rispetto ad altre non conferisce a tali norme una conseguente sproporzione. Infatti, è inerente a tali norme generali che queste abbiano un impatto più importante su taluni impianti piuttosto che su altri[64]. Infine, sia l'analisi del Tribunale riguardante il principio «chi inquina paga»[65] sia il riferimento del Tribunale alle norme speciali, tra cui quella dell'articolo 10 bis, paragrafo 12, della direttiva 2003/87, sono, a mio giudizio, privi di errori.

88. In conclusione, poiché i due motivi dedotti dalla DK Recycling e dalla Arctic Paper nelle loro impugnazioni sono, a mio giudizio, inconferenti, suggerisco alla Corte di respingere le impugnazioni in quanto infondate.

D – *Sull'impugnazione della Raffinerie Heide (causa C-564/14 P)*

1. Sul primo motivo, vertente sulla violazione da parte del Tribunale del diritto di essere sentiti e del suo obbligo di motivazione

89. La Raffinerie Heide contesta al Tribunale di non aver preso posizione sul suo motivo vertente sul fatto che la Commissione avrebbe erroneamente rifiutato di applicare la propria discrezionalità per esaminare, alla luce dei diritti fondamentali, i «casi che presentano difficoltà eccessive» presentati dalle autorità tedesche, tra i quali vi era il suo caso.

90. Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato, da un lato, che la decisione 2011/278 non permetteva alla Commissione di autorizzare l'assegnazione a titolo gratuito di quote di emissioni sulla base di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive. Dall'altro, esso ha constatato che, se uno Stato membro assegnava a un impianto quote a titolo gratuito che non erano calcolate

59 — V., rispettivamente, punti da 63 a 65 e da 66 a 68 della sentenza DK Recycling und Roheisen/Commissione (T-630/13, EU:T:2014:833) e punti da 62 a 64 e da 65 a 67 della sentenza Arctic Paper Mochenwangen/Commissione (T-634/13, EU:T:2014:828).

60 — V. paragrafo 54 delle presenti conclusioni.

61 — Sentenza ERG e a. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, punto 81 e giurisprudenza ivi citata).

62 — V. in tal senso, sul sistema per lo scambio di quote di gas a effetto serra, sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, punto 26).

63 — V. sentenze DK Recycling und Roheisen/Commissione (T-630/13, EU:T:2014:833, punto 89), e Arctic Paper Mochenwangen/Commissione (T-634/13, EU:T:2014:828, punto 88).

64 — V. sentenza Polonia/Commissione (T-370/11, EU:T:2013:113, punti 85 e 105). Una mancanza di proporzionalità di queste norme potrebbe eventualmente risultare da un calcolo improprio dei parametri di riferimento ex ante. Un tale argomento, tuttavia, non è stato fatto valere nelle impugnazioni in questione.

65 — Essa non può essere in alcun modo rimessa in discussione dal punto 52 della sentenza Standley e a. (C-293/97, EU:C:1999:215) invocata nei ricorsi.

conformemente alle norme di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, e dunque, alla decisione 2011/278, la Commissione era tenuta, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, a respingere l'iscrizione di questo impianto, senza disporre di alcun potere discrezionale a tale riguardo[66].

91. Emerge da queste constatazioni che la Commissione era tenuta, senza disporre di margine di valutazione, a respingere l'iscrizione degli impianti in questione e non avrebbe potuto esaminare individualmente i casi che le erano stati sottoposti dalle autorità tedesche al di fuori delle norme contenute nella decisione 2011/278. In assenza di invocazione di illegittimità delle disposizioni summenzionate della direttiva 2003/87, tali constatazioni del Tribunale sono, a mio giudizio, sufficienti a rispondere all'argomento addotto dalla Raffinerie Heide dinanzi a esso. In queste circostanze, la Raffinerie Heide non può sostenere alcuna violazione del suo diritto di essere sentita e dell'obbligo di motivazione. Tale motivo deve dunque essere respinto.

2. Sul secondo motivo, vertente sulla violazione degli articoli 10 bis e 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 e della decisione 2011/278

92. Nella prima parte, la Raffinerie Heide sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto statuendo che la decisione 2011/278 escludeva qualsiasi assegnazione gratuita di quote supplementari in casi individuali che presentano difficoltà eccessive e non attribuiva alla Commissione alcun potere discrezionale al riguardo. Nella seconda parte, la Raffinerie Heide afferma che in sede di adozione della decisione controversa la Commissione avrebbe potuto assegnare quote supplementari agli impianti che presentano difficoltà eccessive in virtù dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87.

93. Emerge dalle considerazioni elaborate ai paragrafi da 43 a 71 delle presenti conclusioni che la Commissione non era autorizzata a prevedere nella decisione 2011/278 l'assegnazione a titolo gratuito di quote sulla base di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive. Ne consegue che la prima parte deve essere respinta. Emerge altresì dalle suddette considerazioni che un'assegnazione gratuita di quote sulla base di una tale clausola sarebbe incompatibile con un sotto-obiettivo che costituisce un elemento essenziale della direttiva 2003/87. Ne deriva che nessun'altra disposizione di questa direttiva potrebbe dare fondamento a una tale assegnazione. Anche la seconda parte, di conseguenza, dev'essere respinta.

3. Sul terzo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo che impone alle istituzioni dell'Unione un'interpretazione conforme ai diritti fondamentali

94. Nel suo terzo motivo, la Raffinerie Heide sostiene che il Tribunale ha violato l'obbligo che impone alla Commissione un'interpretazione conforme ai diritti fondamentali e che, pertanto, ha violato l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Anche se la decisione 2011/278 fosse interpretata nel senso che non lascia alla Commissione alcun potere di valutazione per tenere conto dei casi che presentano difficoltà eccessive, la Commissione era tenuta in ogni caso a interpretare la direttiva 2003/87 alla luce dei diritti fondamentali e, di conseguenza, a prendere in considerazione i casi che presentano difficoltà eccessive che le erano sottoposti, tra i quali vi era quello della Raffinerie Heide. Una deroga all'obbligo delle istituzioni di dare un'interpretazione conforme ai diritti fondamentali non può essere giustificata con la motivazione che la Commissione non dispone di un'autorizzazione a tale scopo.

66 — V. sentenza Raffinerie Heide/Commissione (T-631/13, EU:T:2014:830 punti da 41 a 44).

95. Occorre rilevare che questo motivo non è stato dedotto dinanzi al Tribunale e neppure deriva dalla stessa sentenza impugnata[67]. In tali circostanze, dato che esso modifica l'oggetto della controversia, deve essere considerato irricevibile[68].

4. Sul quarto motivo, vertente sullo snaturamento degli elementi di prova

96. La Raffinerie Heide ritiene che il Tribunale abbia snaturato gli elementi di prova che essa ha prodotto per dimostrare che la sua situazione costituirebbe un caso di forza maggiore. Tra questi elementi essa cita la realizzazione di investimenti nel 2011 sulla base di un obbligo amministrativo, l'utilizzo di investimenti a favore di misure di protezione dell'ambiente, la necessità di contrarre un prestito per assicurare il finanziamento di questi investimenti e la domanda di riconoscimento di un caso recante inutili difficoltà alle autorità tedesche nonché la risposta positiva di queste ultime.

97. Tale motivo, a mio giudizio, è palesemente infondato. Uno snaturamento degli elementi di provai sussiste quando, senza dover assumere nuove prove, la valutazione degli elementi esistenti risulta, in modo evidente, inesatta[69]. Orbene, al punto 45 della sentenza impugnata riguardante la Raffinerie Heide (T-631/13, EU:T:2014:830), il Tribunale ha esposto correttamente le ragioni per cui riteneva che la Raffinerie Heide non si trovasse in un caso di forza maggiore.

5. Sul quinto motivo, dedotto dalla violazione dei diritti fondamentali e dal test di proporzionalità in ragione dell'assenza di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive nella decisione 2011/278

98. Nella prima parte, la Raffinerie Heide contesta l'analisi del Tribunale riguardante l'adeguatezza della decisione 2011/278. In assenza di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive, tale decisione: (i) non conterrebbe alcuna disposizione rispondente al sotto-obiettivo che consiste nel preservare lo sviluppo economico e dell'occupazione e anzi lo pregiudicherebbe, (ii) sarebbe in contrasto con l'obiettivo di un adeguamento progressivo poiché gli impianti che non dispongono di risorse finanziare per il miglioramento delle loro prestazioni dovrebbero chiudere, (iii) inciterebbe, pertanto, la rilocalizzazione della produzione verso paesi terzi al di fuori del sistema per lo scambio di quote, (iv) costringerebbe impianti che si trovano in una situazione finanziaria precaria, seppur con prestazioni positive, ad abbandonare il mercato.

99. Nella seconda parte, la Raffinerie Heide contesta l'analisi del Tribunale riguardante il carattere necessario della decisione 2011/278. Da un lato, il Tribunale invertirebbe l'onere della prova esigendo che il titolare dei diritti fondamentali provi il carattere necessario della violazione constatata ai suoi diritti, mentre spetterebbe all'istituzione dell'Unione provare che la sua misura è compatibile con il principio di proporzionalità. Dall'altro, la considerazione da parte della Commissione di casi precisi e limitati che presentano difficoltà eccessive costituirebbe una misura meno vincolante rispetto a un rifiuto generalizzato di analizzarli.

100. Nella terza parte, la Raffinerie Heide contesta l'analisi del Tribunale riguardante la proporzionalità in senso stretto della decisione 2011/278. In primo luogo, la decisione 2011/278 non farebbe sembrare che il bilanciamento richiesto dal Tribunale sia stato effettuato. In secondo luogo, il Tribunale applicherebbe un criterio erroneo per valutare la proporzionalità. Le misure menzionate dal Tribunale ai punti da 82 a 86 della sentenza impugnata (T-631/13, EU:T:2014:830) costituirebbero norme generali volte a garantire che le violazioni dei diritti fondamentali arrecate dalla direttiva 2003/87, tuttavia esse non sarebbero atte a giustificare la restrizione dei diritti fondamentali nel caso di specie.

67 — Sentenze Commissione e a./Siemens Österreich e a. (da C-231/11 P a C-233/11 P, EU:C:2014:256, punto 102), nonché Areva e a./Commissione (C-247/11 P e C-253/11 P, EU:C:2014:257, punti 118 e 170).

68 — V. paragrafo 72 e nota 49 delle presenti conclusioni.

69 — V., inter alia, ordinanza The Sunrider Corporation/UAMI (C-142/14 P, EU:C:2015:371, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

In terzo luogo, nel considerare al punto 88 di detta sentenza impugnata che la decisione 2011/278 sarebbe sproporzionata solo se pregiudicasse «tipicamente» l'esistenza dei gestori di impianti, il Tribunale applicherebbe un criterio erroneo e ignorerebbe il fatto che la clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive mira a prendere in considerazione le conseguenze atipiche insorgenti in casi particolari che possono essere provocate da misure di pubblico potere. Inoltre, secondo la Raffinerie Heide, l'analisi superficiale del suo caso individuale espressa al punto 89 di detta sentenza impugnata non permetterebbe di attestare che l'applicazione della decisione 2011/278 nel suo caso fosse proporzionata. Il Tribunale non risponderebbe alla questione se le norme contenute nella decisione 2011/278 siano appropriate in tutti i casi di specie. La sentenza T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) confermerebbe che l'esame dei casi che presentano difficoltà eccessive può rendersi assolutamente necessario caso per caso al fine di garantire la proporzionalità di un'organizzazione comune dei mercati.

101. Tale motivo è volto, nella sostanza, a contestare la conclusione del Tribunale secondo cui l'ingerenza nei diritti fondamentali derivante dall'assenza nella decisione 2011/278 di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive non è sproporzionata rispetto agli scopi perseguiti dal sistema per lo scambio di quote. Poiché detto motivo riguarda l'assenza nella decisione 2011/278 di una tale clausola, dalle considerazioni esposte ai paragrafi 35, 72 e 74 delle presenti conclusioni risulta che esso deve essere respinto in quanto inconferente. In subordine, ritengo che tale motivo sia infondato.

102. Quanto alla prima parte, occorre rilevare, al pari della Commissione, che la stessa direttiva 2003/87 contiene disposizioni rispondenti al sotto-obiettivo che consiste nel preservare lo sviluppo economico e dell'occupazione e nel tentare di evitare la rilocalizzazione[70]. Inoltre, l'attuazione dell'assegnazione gratuita di quote riguarda di per sé l'obiettivo dell'adeguamento progressivo degli impianti al sistema per lo scambio, dato che la realizzazione di un tale obiettivo deve comunque essere conforme agli obiettivi e ai sotto-obiettivi propri alla direttiva 2003/87. Orbene, ho osservato più volte che una clausola come quella prevista dalla Raffinerie Heide sarebbe incompatibile con il sotto-obiettivo della preservazione della concorrenza. Infine, poiché il punto di partenza per definire i principi di determinazione dei parametri di riferimento ex ante è, ai sensi dell'articolo 10 bis, paragrafo 2, della direttiva 2003/87, il livello medio delle prestazioni del 10% degli impianti più efficienti di un settore o sottosettore, occorre constatare che, contrariamente a quanto sostiene la Raffinerie Heide, il sistema di assegnazione gratuita di quote è volto a favorire gli impianti con migliori prestazioni.

103. Quanto al primo punto della seconda parte, occorre rilevare che, ai punti 72 e 73 della sentenza impugnata (T-631/13, EU:T:2014:830), a cui si riferisce la Raffinerie Heide, il Tribunale non ha invertito l'onere della prova ma si è limitato a rispondere a un argomento riguardante il carattere necessario della decisione 2011/278, di cui spettava alla Raffinerie Heide, che l'aveva sollevato, dimostrare il fondamento. Il secondo punto riprende esattamente l'argomento già addotto dinanzi al Tribunale, che l'ha giustamente respinto[71].

104. Quanto alla terza parte, occorre notare, in primo luogo, che il fatto che i punti della decisione 2011/278 non menzionino esplicitamente il bilanciamento degli interessi in gioco non implica che la Commissione non abbia proceduto a tale bilanciamento nella suddetta decisione. In secondo luogo, la Raffinerie Heide non contesta la constatazione del Tribunale di cui al punto 89 di detta sentenza impugnata secondo la quale le difficoltà di tale ricorrente sono originate dai suoi stessi comportamenti economici e finanziari. Per quanto concerne il terzo punto, rimando alle considerazioni di cui ai paragrafi 81 e 87 delle presenti conclusioni.

70 — V. punti 82 e seguenti della sentenza Raffinerie Heide/Commissione (T-631/13, EU:T:2014:830).

71 — V. punti 72 e 73 della sentenza Raffinerie Heide/Commissione (T-631/13, EU:T:2014:830).

105. In conclusione, alla luce di tutto quanto precede, suggerisco di respingere l'impugnazione della Raffinerie Heide.

E – *Sull'impugnazione della Romonta (causa C-565/14 P)*

1. Sul primo motivo, vertente su un errore di diritto nell'interpretazione della decisione 2011/278 e su un'applicazione erronea del principio di proporzionalità

106. Nella prima parte, la Romonta sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto interpretando la decisione 2011/278 come esaustiva e, pertanto, decidendo in favore dell'esclusione di un'assegnazione di quote supplementari sollecitate sulla base della clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive per mancanza di esplicita indicazione nella decisione. Secondo la Romonta, anche in assenza di una tale clausola, l'assegnazione di quote supplementari sarebbe dovuta avvenire poiché, nella fattispecie, si trattava di un caso recante inutili difficoltà dovute a cause di forza maggiore. Infatti, il rischio di insolvibilità non era prevedibile poiché sarebbe divenuto plausibile solo nel 2011, quando la Commissione ha deciso di non stabilire un parametro di riferimento del prodotto per la cera di lignite. Tale rischio sarebbe stato altresì inevitabile, visto che, per ragioni tecniche, la Romonta non avrebbe potuto passare ad altri combustibili per assicurare la propria produzione.

107. A tale riguardo, per quanto concerne il carattere esaustivo della decisione 2011/278, dal tenore dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva 2003/87, che fa riferimento a «misure di attuazione comunitarie interamente armonizzate», emerge esplicitamente che le norme transitorie di assegnazione gratuita delle quote adottate nella decisione 2011/278 danno luogo a un'armonizzazione piena che non lascia alcuno spazio a norme nazionali. Esse sono dunque esaustive.

108. Inoltre, come evidenziato dal Tribunale, secondo la giurisprudenza, un caso di forza maggiore presuppone una causa esterna imprevedibile e inevitabile al punto da rendere oggettivamente impossibile per le persone coinvolte adempiere i loro obblighi[72].

109. Tuttavia, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che nella nozione di forza maggiore ricadono circostanze esterne a chi l'invoca, anormali e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante ogni diligenza impiegata[73]. Orbene, condivido la constatazione del Tribunale, che peraltro non viene contestata dalla Romonta, secondo la quale il semplice rischio di divenire insolvente e di non poter adempiere un obbligo di restituzione per la mancanza di mezzi sufficienti non basta per constatare un caso di forza maggiore. Ciò è sufficiente per respingere la prima parte.

110. Nella seconda parte, la Romonta sostiene, in subordine, che il Tribunale ha applicato in modo inesatto il principio di proporzionalità nell'esame dell'adeguatezza della decisione 2011/278. Tale parte consta di tre punti. In primo luogo, la Romonta ritiene, contrariamente al Tribunale, che una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive non sia contraria al principio «chi inquina paga» per la duplice ragione che quest'ultimo non prevale sul principio di proporzionalità e che il sistema di assegnazione gratuita di quote funziona non secondo il nesso di causalità caratteristico del principio «chi inquina paga», bensì secondo il prodotto e secondo scelte di politica industriale. In secondo luogo, la Romonta ritiene che le misure particolari in favore dell'industria siano insufficienti per

72 — V., rispettivamente, sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, punto 31) e sentenza Romonta/Commissione (T-614/13, EU:T:2014:835, punto 48).

73 — Sentenza Eurofit (C-99/12, EU:C:2013:487, punto 31). La Corte ha pertanto riconosciuto che un semplice malfunzionamento interno non può costituire una tale circostanza. V. sentenza Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, punto 31).

compensare gli oneri e giustificare l'appropriatezza della decisione 2011/278. In terzo luogo, essa ritiene che il Tribunale abbia ignorato la «portata individuale» del principio di proporzionalità enunciato all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta non tenendo conto dei casi particolari delle imprese soggette a inutili difficoltà nell'ambito dell'analisi dell'adeguatezza della decisione.

111. Tale seconda parte mira, nella sostanza, a contestare la conclusione del Tribunale secondo cui l'ingerenza nei diritti fondamentali risultante dall'assenza nella decisione 2011/278 di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive non è sproporzionata. Alla luce delle considerazioni esposte ai paragrafi 35, 72 e 74 delle presenti conclusioni, tale motivo deve essere respinto in quanto inconferente. In subordine, ritengo che detto motivo sia in ogni caso infondato.

112. Per quanto concerne il primo punto, ho già indicato che ritengo corretta l'analisi del Tribunale riguardante il principio «chi inquina paga». Tale analisi non può essere rimessa in discussione dal riferimento alla sentenza Standley e a.[74], su cui si fonda il primo argomento della Romonta. Inoltre, quanto al secondo argomento, poiché il principio «chi inquina paga» è menzionato all'articolo 191, paragrafo 2, del TFUE tra i principi guida della politica dell'Unione in materia ambientale, è evidente che qualsiasi normativa di diritto secondario deve esservi conforme. Quanto al secondo e al terzo punto, rimando al paragrafo 87 delle presenti conclusioni.

113. Alla luce di tutte queste considerazioni, il primo motivo deve essere respinto.

2. Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dei diritti fondamentali

114. La Romonta sostiene che il Tribunale ha violato la sua libertà professionale e il suo diritto di proprietà previsti agli articoli 15 e 16 della Carta. Essa ritiene che il Tribunale abbia erroneamente ritenuto che l'assenza della clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive nella decisione 2011/278 non alterasse il contenuto essenziale dei diritti fondamentali della Romonta, dato che l'assenza di una tale clausola costituirebbe una violazione la cui intensità sarebbe equivalente a un divieto diretto di esercitare un'attività professionale o a una privazione di proprietà, poiché la Romonta non potrebbe esercitare le sue attività.

115. Con tale motivo, la Romonta sostiene che il Tribunale ha violato i suoi diritti fondamentali non avendo censurato l'assenza di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive nella decisione 2011/278. Alla luce delle considerazioni esposte ai paragrafi 35, 72 e 74 delle presenti conclusioni, reputo inconferente tale motivo. In subordine, ritengo che detto motivo sia infondato. Infatti, al punto 61 della sentenza impugnata in questione, il Tribunale ha constatato giustamente che l'assenza di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive nella decisione 2011/278 non altera il contenuto essenziale né delle libertà professionali e d'impresa né del diritto di proprietà dato che non impedisce l'esercizio di un'attività professionale e imprenditoriale in quanto tale da parte dei gestori di impianti soggetti al sistema per lo scambio di quote di emissioni né priva questi ultimi della loro proprietà. Pertanto, detto motivo deve essere respinto.

3. Sul terzo motivo, vertente su una violazione del principio di sussidiarietà

116. La Romonta sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto non rilevando una violazione del principio di sussidiarietà. A suo avviso, la decisione 2011/278 riguarda il settore ambientale, che rientra nelle competenze condivise. Orbene, le competenze condivise non esercitate dall'Unione spettano agli Stati membri. Contrariamente a quanto statuito dal Tribunale, la decisione

74 — C-293/97, EU:C:1999:215, punto 52.

2011/278 non avrebbe stabilito norme di assegnazione esaustive. L'assenza di una clausola relativa al caso che presenti difficoltà eccessive costituirebbe una lacuna normativa che avrebbe consentito alla Repubblica federale di Germania di legiferare in materia al fine di conseguire gli obiettivi normativi per quanto concerne la Romonta.

117. In virtù del principio di sussidiarietà, quale sancito dall'articolo 5, paragrafo 1, seconda frase, TUE, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 3, TUE, «nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione» (articolo 5, paragrafo 3, TUE).

118. A tale riguardo, occorre notare, da una parte, che la premessa dell'argomentazione della Romonta è erronea. Infatti, come evidenziato al paragrafo 107 delle presenti conclusioni, il Tribunale non ha commesso errori constatando che la decisione 2011/278 è esaustiva. Dall'altra, nel suo ricorso, la Romonta non tenta di confutare la constatazione espressa dal Tribunale al punto 106 della sentenza impugnata in questione secondo cui essa non ha contestato il fatto che l'istituzione del sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione da parte della direttiva 2003/87 non poteva essere realizzata in misura sufficiente dagli Stati membri che agiscono individualmente e che l'istituzione di tale sistema poteva dunque, a motivo della sua portata e dei suoi effetti, essere meglio realizzata a livello di Unione. In tali circostanze, questo motivo va respinto.

4. Sul quarto motivo, vertente su una motivazione contraddittoria e insufficiente

119. In primo luogo, la Romonta sostiene che la constatazione del Tribunale, al punto 70 della sentenza che essa impugna, secondo cui i gestori di impianti sarebbero meno incoraggiati a ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra in presenza di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive, è in contraddizione con un'altra delle sue constatazioni, al punto 81 della sentenza che essa impugna, secondo cui l'assegnazione di quote supplementari in virtù di detta clausola comporterebbe in tutti i settori e sottosettori interessati, per via dell'applicazione del fattore di correzione uniforme transettoriale, una riduzione delle quote assegnate gratuitamente per gli altri gestori. La Romonta afferma che una tale clausola non comporterebbe un'incitazione minima a ridurre le emissioni, ma che l'incitazione in questione sarebbe diretta verso gestori con migliori prestazioni. In secondo luogo, la Romonta ritiene che il Tribunale non abbia analizzato a sufficienza la questione dello spostamento delle emissioni verso Stati terzi. In questo senso, non avrebbe tenuto in sufficiente conto l'obiettivo di protezione mondiale dai cambiamenti climatici. In terzo luogo, la Romonta ritiene che il Tribunale si contraddica ancora al punto 89 della sentenza impugnata affermando, anzitutto, che la clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive serve a superare le difficoltà economiche e finanziarie derivanti dalla gestione individuale di un'impresa, e successivamente affermando, al punto 90, che le difficoltà economiche di Romonta deriverebbero unicamente dall'applicazione di un parametro di riferimento del calore legato al gas, e non alla cera di lignite, e quindi dalla Commissione.

120. A tale riguardo, in primo luogo, non vi è alcuna contraddizione tra le considerazioni effettuate ai punti 70 e 81 della sentenza impugnata in questione. Come emerge dal ragionamento del Tribunale in quest'ultimo punto, l'introduzione di una clausola relativa ai casi che presentano difficoltà eccessive farebbe aumentare i costi delle conseguenze derivanti dal necessario adeguamento volto a ridurre le emissioni per le imprese con i migliori risultati, il che è contrario al principio «chi inquina paga», principio fondamentale in materia ambientale. Tale affermazione è pienamente coerente con quella contenuta al punto 70. In secondo luogo, non rilevo alcun difetto di motivazione nel ragionamento

seguito dal Tribunale al punto 71 della sentenza impugnata in questione. In terzo luogo, nella prima frase del punto 90 della sentenza impugnata di cui trattasi, su cui verte l'argomento della Romonta, il Tribunale si è limitato a riprendere l'argomento di quest'ultima e non ha constatato di fatto le ragioni delle difficoltà economiche della Romonta.

121. Alla luce di quanto precede, anche questo motivo va respinto. Di conseguenza, il ricorso della Romonta deve essere respinto nella sua interezza.

VI – **Sulle spese**

122. Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è infondata, la Corte statuisce sulle spese. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di quest'ultimo, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna delle ricorrenti alle spese e che queste ultime sono rimaste soccombenti nei loro motivi, occorre condannare le ricorrenti a sopportare, oltre alle loro spese, quelle sostenute dalla Commissione.

VII – **Conclusione**

123. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte:

— nella causa C-540/14 P, di respingere il ricorso della DK Recycling und Roheisen GmbH e di condannare quest'ultima alle spese;

— nella causa C-551/14 P, di respingere il ricorso della Arctic Paper Mochenwangen GmbH e di condannare quest'ultima alle spese;

— nella causa C-564/14 P, di respingere il ricorso della Raffinerie Heide GmbH e di condannare quest'ultima alle spese;

— nella causa C-565/14 P, di respingere il ricorso della Romonta GmbH e di condannare quest'ultima alle spese.