

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

16 dicembre 2008*

Nel procedimento C-127/07,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Conseil d'État (Francia) con decisione 8 febbraio 2007, pervenuta in cancelleria il 5 marzo 2007, nella causa

Société Arcelor Atlantique et Lorraine e altri

contro

Premier ministre,

Ministre de l'Écologie et du Développement durable,

Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, M. Ilešič, A. Ó Caoimh e T. von Danwitz (relatore), presidenti di sezione, dai sigg. G. Arestis, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Löhmus e E. Levits, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro
cancelliere: sig. M.-A. Gaudissart, capo unità

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'11 marzo 2008,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Société Arcelor Atlantique et Lorraine e altri., dall'avv. W. Deselaers, Rechtsanwalt, e dall'avv. P. Lignières, avocat;

- per il governo francese, dai sigg. G. de Bergues, L. Butel e dalla sig.ra S. Gasri, in qualità di agenti;

- per il Parlamento europeo, dal sig. L. Visaggio e dalla sig.ra I. Anagnostopoulou, in qualità di agenti;

- per il Consiglio dell'Unione europea, dalle sig.re P. Plaza García, K. Michael ed E. Karlsson, in qualità di agenti;

- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. J.-B. Laignelot e U. Wölker, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 maggio 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla validità della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 2003, 2003/87/CE, 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), quale modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 ottobre 2004, 2004/101/CE (GU L 338, pag. 18; in prosieguo: la «direttiva 2003/87»).

- 2 Tale domanda è stata proposta dal Conseil d'État (Consiglio di Stato) nell'ambito di una controversia tra la Société Arcelor Atlantique et Lorraine e altri e il Premier ministre (Primo ministro), il ministre de l'Écologie et du Développement durable (Ministro dell'Ecologia e dello Sviluppo durevole) nonché il ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Ministro dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria) relativa all'attuazione della direttiva 2003/87 nell'ordinamento giuridico francese.

Contesto normativo

La normativa internazionale

- 3 Il 9 maggio 1992 è stata adottata a New York la convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (in prosieguo: la «convenzione quadro»), il cui fine ultimo è quello di stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello che prevenga qualsiasi pericolosa interferenza antropica sul sistema climatico. L'11 dicembre 1997, le parti della convenzione quadro hanno adottato, in base a quest'ultima, il protocollo di Kyoto allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (in prosieguo: il «protocollo di Kyoto»), entrato in vigore il 16 febbraio 2005.
- 4 L'obiettivo di questo protocollo è ridurre il totale delle emissioni di sei gas a effetto serra, tra cui il biossido di carbonio (in prosieguo: il «CO₂»), di almeno il 5% rispetto a livello di tali emissioni per l'anno 1990 nel corso del periodo compreso tra il 2008 e il 2012. Le parti indicate nell'allegato I della convenzione quadro si impegnano affinché le loro emissioni di gas a effetto serra non superino la quota ad essi assegnata dal protocollo di Kyoto, impegno che le parti possono adempiere congiuntamente. L'impegno complessivo assunto dalla Comunità europea e dai suoi Stati membri in base

al protocollo di Kyoto ha ad oggetto una riduzione totale delle emissioni di gas a effetto serra dell'8% rispetto a livello di tali emissioni per l'anno 1990 durante il periodo di adempimento sopra indicato.

La normativa comunitaria

- 5 Il Consiglio dell'Unione europea ha approvato a nome della Comunità, da un lato, la convenzione quadro con la decisione 15 dicembre 1993, 94/69/CE, concernente la conclusione della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (GU 1994, L 33, pag. 1) e, dall'altro, il protocollo di Kyoto con decisione del Consiglio 25 aprile 2002, 2002/358/CE, 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). Ai sensi dell'art. 2, n. 1, di quest'ultima decisione, la Comunità europea e i suoi Stati membri adempiono congiuntamente all'impegno globale assunto ai sensi del protocollo di Kyoto.

- 6 Ritenendo che lo scambio dei diritti di emissione di gas a effetto serra costituirà, insieme ad altre misure, uno dei cardini fondamentali della strategia comunitaria nella lotta contro il cambiamento climatico, l'8 marzo 2000 la Commissione delle Comunità europee ha presentato il libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea [COM (2000) 87 def] (in prosieguo: il «libro verde»).

- 7 Ai sensi dell'art. 175, n. 1, CE, il 23 ottobre 2001 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una disciplina per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e

che modifica la [d]irettiva 96/61/CE del Consiglio [COM (2001) 581 def] (in prosieguo: la «proposta di direttiva»), che si è conclusa con l'adozione della direttiva 2003/87.

- 8 Secondo il suo quinto 'considerando', tale direttiva è intesa a contribuire ad un efficace adempimento degli impegni a ridurre le emissioni antropiche di gas a effetto serra assunti dalla Comunità e dai suoi Stati membri nell'ambito del protocollo di Kyoto, conformemente alla decisione 2002/358, mediante un efficiente mercato europeo di quote di emissione di gas a effetto serra (in prosieguo: le «quote»), con la minor riduzione possibile dello sviluppo economico e dell'occupazione.
- 9 Ai sensi del ventitreesimo 'considerando' di detta direttiva, lo scambio di quote dovrebbe «far parte di un pacchetto organico e coerente di politiche e di misure realizzate a livello di Stati membri e della Comunità». Come precisa il suo venticinquesimo 'considerando' «[l]e politiche e le misure dovrebbero essere attuate a livello di Comunità e di Stati membri in tutti i settori dell'economia dell'Unione europea e non soltanto nei settori dell'industria e dell'energia, così da generare sostanziali riduzioni delle emissioni».
- 10 L'art. 1 della direttiva 2003/87 definisce il suo oggetto come segue:

«La presente direttiva istituisce un sistema per lo scambio di quote (...) nella Comunità (...) al fine di promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica».

11 La direttiva 2003/87 si applica, ai sensi del suo art. 2, n. 1, alle emissioni provenienti dalle attività indicate nell'allegato I e ai sei gas a effetto serra elencati nell'allegato II, tra cui il CO₂. Il detto allegato I della direttiva 2003/87 riguarda alcune attività nei settori energetici, della produzione e trasformazione di metalli ferrosi, nonché dell'industria mineraria, come anche le attività condotte negli impianti industriali destinati alla fabbricazione di pasta per carta e negli impianti industriali destinati alla fabbricazione di carta e cartoni, laddove questi ultimi emettano CO₂.

12 L'art. 4 della direttiva 2003/87 enuncia quanto segue:

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

13 Ai sensi dell'art. 6, n. 1, primo comma, della direttiva 2003/87, l'autorità competente rilascia un'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra da un impianto o da parte di esso qualora abbia accertato che il gestore è in grado di controllare e comunicare le emissioni di tali gas. Ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, tale autorizzazione contiene, tra l'altro, l'«obbligo di restituire quote di emissioni pari alle emissioni complessivamente rilasciate dall'impianto durante ciascun anno civile, come verificate a norma dell'articolo 15, entro quattro mesi dalla fine di tale anno».

14 L'assegnazione della quantità totale di quote ai gestori degli impianti interessati dalla direttiva 2003/87 viene effettuata, ai sensi dell'art. 9 di quest'ultima, in base ad un piano

nazionale di assegnazione di quote elaborato dagli Stati membri in funzione dei criteri enunciati all'allegato III di tale direttiva.

15 Ai sensi dell'art. 10 di detta direttiva, gli Stati membri sono obbligati ad assegnare almeno il 95% delle quote gratuitamente per il triennio che ha inizio il 1° gennaio 2005 e almeno il 90% per il quinquennio successivo. In conformità all'art. 12, n. 1, della stessa direttiva le quote assegnate sono trasferibili e possono essere scambiate tra persone all'interno della Comunità nonché, a determinate condizioni, tra persone all'interno della Comunità e persone nei paesi terzi.

16 In forza dell'art. 16, n. 3, della direttiva 2003/87:

«Gli Stati membri provvedono affinché il gestore che, entro il 30 aprile di ogni anno, non restituisce un numero di quote di emissioni sufficiente a coprire le emissioni rilasciate durante l'anno precedente sia obbligato a pagare un'ammenda per le emissioni in eccesso. Per ciascuna tonnellata di [CO₂] equivalente emessa da un impianto il cui gestore non ha restituito le quote di emissione, l'ammenda per le emissioni in eccesso corrisponde a 100 EUR. Il pagamento dell'ammenda per le emissioni in eccesso dispensa il gestore dall'obbligo di restituire un numero di quote di emissioni corrispondente a tali emissioni in eccesso all'atto della restituzione delle quote relative alle emissioni dell'anno civile seguente».

17 La direttiva 2003/87 prevede, inoltre, all'art. 30, n. 2, che la Commissione rediga, per il 30 giugno 2006, un rapporto, corredato eventualmente di proposte, sull'applicazione di questa stessa direttiva, riguardante, tra l'altro, «il modo e l'opportunità di modificare l'allegato I allo scopo di includervi altri importanti settori, fra cui quello chimico,

dell'alluminio e dei trasporti, e altre attività ed emissioni di altri gas a effetto serra elencate nell'allegato II onde migliorare (...) l'efficienza economica del sistema».

- 18 A tal fine, il 13 novembre 2006 la Commissione ha presentato al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni la comunicazione riguardante la realizzazione di un mercato globale del carbonio [COM(2006) 676 def]. Il 20 dicembre 2006, la Commissione ha emesso una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra [COM (2006) 818 def]. Inoltre, con la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 gennaio 2008 che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra [COM (2008) 16 def], tale istituzione intende, tra l'altro, estendere l'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 includendovi nuovi gas e nuove categorie di attività, quali la produzione e la trasformazione di metalli non ferrosi e la produzione di alluminio, nonché il settore chimico.

La normativa nazionale

- 19 La trasposizione nell'ordinamento giuridico francese della direttiva 2003/87 è stata effettuata con l'ordinanza 15 aprile 2004, n. 2004-330, riguardante la creazione di un sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (JORF 17 aprile 2004, pag. 7089), che ha in particolare introdotto gli articoli da L.229-5 a L.229-19 del code de l'environnement (codice dell'ambiente). Le modalità di applicazione di tali articoli sono state stabilite con il decreto 19 agosto 2004, n. 2004-832 (JORF 21 agosto 2004, pag. 14979), modificato dal decreto 25 febbraio 2005, n. 2005-189 (JORF 26 febbraio 2005, pag. 3498; in prosieguo: il «decreto n. 2004-832»). L'allegato del decreto n. 2004-832 si limita a riprodurre l'allegato I della direttiva 2003/87.

Causa principale e questione pregiudiziale

20 Le ricorrenti nella causa principale sono imprese del settore siderurgico. Esse hanno chiesto alle autorità francesi competenti l'abrogazione dell'art. 1 del decreto n. 2004-832 in quanto tale articolo include gli impianti del settore siderurgico nell'ambito di applicazione del decreto stesso. Poiché alle loro domande non è stato dato seguito, esse hanno proposto dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato) un ricorso di annullamento per eccesso di potere avverso le decisioni implicite di rigetto di tali domande, chiedendo che fosse ingiunto a dette autorità di procedere all'abrogazione indicata. A sostegno del ricorso esse hanno dedotto la violazione di diversi principi di rango costituzionale, quali il diritto di proprietà, la libertà di impresa e il principio di uguaglianza.

21 Il Conseil d'État ha respinto i motivi dedotti dalle ricorrenti nella causa principale, ad eccezione di quello relativo alla violazione del principio costituzionale di uguaglianza determinata da un trattamento diverso di situazioni analoghe. A quest'ultimo riguardo esso rileva, nella sua decisione di rinvio, che le industrie della plastica e dell'alluminio emettono gas a effetto serra identici a quelli dei quali la direttiva 2003/87 ha inteso limitare le emissioni e che tali industrie producono materiali parzialmente sostituibili a quelli prodotti dell'industria siderurgica, con la quale esse si trovano pertanto in concorrenza. Il Conseil d'État ritiene che, anche se la decisione di non includere immediatamente le industrie della plastica e dell'alluminio nel sistema di scambio di quote è stata presa in considerazione del loro contributo relativo rispetto alle emissioni totali di gas a effetto serra e della necessità di garantire l'attuazione progressiva di un dispositivo d'insieme, la questione se la differenza di trattamento tra le industrie interessate sia oggettivamente giustificata solleva gravi difficoltà.

- 22 Sulla base di tali considerazioni, il Conseil d'État ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la direttiva [2003/87 sia valida] alla luce del principio di uguaglianza, in quanto prevede l'applicazione del sistema di scambio delle quote (...) agli impianti del settore siderurgico ma non alle industrie dell'alluminio e delle materie plastiche».

Sulla questione pregiudiziale

- 23 Il principio generale della parità di trattamento, quale principio generale del diritto comunitario, impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in particolare, sentenze 13 dicembre 1984, causa 106/83, Sermide, Racc. pag. 4209, punto 28; 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, causa C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a., Racc. pag. I-4863, punti 50 e 51, nonché 11 luglio 2006, causa C-313/04, Franz Egenberger, Racc. pag. I-6331, punto 33).
- 24 Ritenendo che i settori della siderurgia, della plastica e dell'alluminio si trovino in una situazione analoga, il giudice del rinvio chiede se il legislatore comunitario, escludendo i settori della plastica e dell'alluminio dall'ambito di applicazione della direttiva 2003/87, abbia violato questo principio rispetto al settore siderurgico. Il rinvio pregiudiziale verte quindi soltanto sulla questione se il legislatore comunitario abbia violato detto principio con un trattamento differenziato e ingiustificabile di situazioni analoghe.

Sul trattamento differenziato di situazioni analoghe

- 25 La violazione del principio di parità di trattamento a causa di un trattamento differenziato presuppone che le situazioni considerate siano comparabili alla luce di tutti gli elementi che le caratterizzano.
- 26 Gli elementi che caratterizzano e situazioni diverse nonché la comparabilità di queste ultime devono, in particolare, essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto comunitario che stabilisce la distinzione di cui trattasi. Devono, inoltre, essere presi in considerazione i principi e gli obiettivi del settore cui si riferisce l'atto in parola (v., in tal senso, sentenze 27 ottobre 1971, causa 6/71, Rheinmühlen Düsseldorf, Racc. pag. 823, punto 14; 19 ottobre 1977, cause riunite 117/76 e 16/77, Ruckdeschel e a., Racc. pag. 1753, punto 8; 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 74, nonché 10 marzo 1998, cause riunite C-364/95 e C-365/95, T. Port, Racc. pag. I-1023, punto 83).
- 27 Nella fattispecie, la validità della direttiva 2003/87 dev'essere esaminata rispetto all'inclusione del settore siderurgico nel suo ambito di applicazione e all'esclusione da quest'ultimo dei settori chimico e dei metalli non ferrosi, cui appartengono, secondo le osservazioni scritte sottoposte alla Corte, rispettivamente i settori della plastica e dell'alluminio.
- 28 Ai sensi del suo art. 1, la direttiva 2003/87 ha come oggetto l'istituzione di un sistema comunitario per lo scambio di quote. Come risulta dai punti 4.2 e 4.3 del libro verde, la

Comunità ha inteso introdurre con questa direttiva un sistema siffatto a livello delle imprese riguardanti quindi alle attività economiche.

29 Secondo il suo quinto 'considerando', la direttiva 2003/87 intende istituire tale sistema al fine di contribuire all'adempimento degli impegni da parte della Comunità e dei suoi Stati membri ai sensi del protocollo di Kyoto, che mira alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nell'atmosfera ad un livello che prevenga qualsiasi pericolosa interferenza antropica sul sistema climatico ed il cui fine ultimo è la protezione dell'ambiente.

30 La politica della Comunità in materia ambientale, nella quale si inserisce l'atto legislativo controverso nella causa principale e della quale uno degli obiettivi principali è la tutela dell'ambiente, mira, ai sensi dell'art. 174, n. 2, CE, ad un elevato livello di tutela e si fonda in particolare sui principi della precauzione e dell'azione preventiva nonché sul principio «chi inquina paga» (v. sentenze 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a., Racc. pag. I-2211, punto 64, nonché 1° aprile 2008, cause riunite C-14/06 e C-295/06, Parlamento e Danimarca/Commissione, Racc. pag. I-1649, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).

31 Pur se il fine ultimo del sistema di scambio di quote è la protezione dell'ambiente attraverso una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, questo sistema non determina di per sé una riduzione di tali emissioni, ma incoraggia e favorisce la realizzazione dei previsti abbattimenti delle emissioni al minor costo possibile, come risulta in particolare dal punto 3 del libro verde e dal punto 2 della motivazione della proposta di direttiva. I vantaggi ambientali dipendono dal rigore con cui verrà fissata la quantità totale delle quote da assegnare, quantità che costituisce il limite globale delle emissioni autorizzate dal detto sistema.

- 32 Ne risulta altresì che la logica economica del sistema di scambio di quote consiste nel far sì che le riduzioni di emissioni di gas a effetto serra necessarie ad ottenere un risultato ambientale prestabilito avvengano al minor costo possibile. In particolare, permettendo la vendita delle quote assegnate, questo sistema intende stimolare ogni partecipante al sistema ad emettere una quantità di gas a effetto serra inferiore alle quote ad esso inizialmente assegnate, al fine di cederne l'eccedenza ad un altro partecipante che abbia prodotto una quantità di emissioni superiore alle quote assegnate.
- 33 Pertanto, il buon funzionamento del sistema di scambio di quote implica che vi sia una domanda e un'offerta di quote da parte dei partecipanti a questo sistema, il che comporta altresì che la potenziale riduzione delle emissioni imputabili alle attività interessate da tale sistema può variare, anche in maniera considerevole. Inoltre, come risulta dal libro verde, un sistema più sviluppato consentirà alle singole imprese di tagliare ulteriormente le spese legate all'adempimento degli obblighi, aumentando le probabilità di una riduzione generale dei costi.
- 34 Da ciò risulta che rispetto all'oggetto della direttiva 2003/87, agli obiettivi di quest'ultima, indicati al punto 29 della presente sentenza, nonché ai principi sui quali si basa la politica della Comunità in materia ambientale, le diverse fonti di emissione di gas a effetto serra connesse ad un'attività economica si trovano, in linea di principio, in una situazione analoga, tenuto conto che ogni emissione di gas a effetto serra può contribuire a danneggiare seriamente il sistema climatico e che ogni settore dell'economia che comporti l'emissione di tali gas può contribuire al funzionamento del sistema di scambio di quote.
- 35 Si deve inoltre sottolineare, da un lato, che il venticinquesimo 'considerando' della direttiva 2003/87 enuncia che le politiche e le misure dovrebbero essere attuate in tutti i settori dell'economia dell'Unione, così da generare sostanziali riduzioni delle emissioni, e, dall'altro, che l'art. 30 della direttiva 2003/87 prevede che debba essere effettuato un riesame al fine d'includere altri settori nell'ambito di applicazione di quest'ultima.

36 Ne consegue che, riguardo alla comparabilità delle situazioni dei settori di cui trattasi rispetto alla direttiva 2003/87, l'eventuale esistenza di un rapporto di concorrenza tra questi settori non può costituire un criterio decisivo, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 43 delle sue conclusioni.

37 Per valutare la comparabilità di tali settori non è nemmeno decisiva, contrariamente a quanto sostengono le istituzioni che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, la quantità di CO₂ emessa da ciascuno di essi, tenuto conto in particolare degli obiettivi della direttiva 2003/87 e del funzionamento del sistema di scambio di quote quali descritti ai punti 31-33 della presente sentenza.

38 I settori siderurgico, chimico e dei metalli non ferrosi si trovano pertanto, ai fini di un esame della validità della direttiva 2003/87 rispetto al principio di parità di trattamento, in una situazione analoga, ricevendo tuttavia un trattamento diverso.

Sullo svantaggio risultante da un trattamento diverso di situazioni analoghe

39 Secondo la giurisprudenza, per poter imputare al legislatore comunitario una violazione del principio di parità di trattamento, occorre che quest'ultimo abbia trattato in modo diverso situazioni analoghe, causando con ciò un pregiudizio a talune persone rispetto ad altre (v. sentenze 13 luglio 1962, cause riunite 17/61 e 20/61, Klöckner-Werke e Hoesch/Alta Autorità, Racc. pag. 597, in particolare pag. 634; 15 gennaio 1985, causa 250/83, Finsider/Commissione, Racc. pag. 131, punto 8, nonché 22 maggio 2003, causa C-462/99, Connect Austria, Racc. pag. I-5197, punto 115).

40 Al riguardo il Parlamento, il Consiglio e la Commissione sostengono che l'inclusione del settore siderurgico nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 non pone questo settore in una situazione di svantaggio rispetto ai settori chimico e dei metalli non ferrosi, poiché questi ultimi devono teoricamente conformarsi agli obiettivi fissati dagli accordi internazionali interessati con strumenti economicamente meno vantaggiosi. Secondo le dette istituzioni, l'esecuzione degli impegni di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra non può limitarsi all'applicazione del sistema di scambio di quote. Infatti tale sistema integrerebbe misure adottate dagli Stati membri rispetto alle attività e ai settori temporaneamente esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2003/87.

41 Quest'argomento non può essere accolto.

42 La sottoposizione di determinati settori, e quindi delle ricorrenti nella causa principale, al sistema comunitario di scambio di quote comporta, per i gestori interessati, da un lato, l'obbligo di possedere un'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra e, dall'altro, l'obbligo di restituire una quantità di quote corrispondente alle emissioni totali dei loro impianti nel corso di un periodo determinato, sotto pena di sanzioni pecuniarie. Se le emissioni di un impianto superano le quantità assegnate nell'ambito di un piano nazionale di assegnazione di quote al gestore interessato, quest'ultimo è tenuto a procurarsi quote supplementari ricorrendo al sistema di scambio di quote.

43 Diversamente, analoghi obblighi giuridici diretti alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra non esistono a livello comunitario per i gestori di impianti non indicati all'allegato I della direttiva 2003/87. Di conseguenza, l'inclusione di un'attività economica nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 determina, per i gestori interessati, uno svantaggio rispetto ai gestori che esercitano attività che non vi rientrano.

44 Pur ritenendo, come sostiene la Commissione, che la sottoposizione ad un tale sistema non comporti necessariamente e sistematicamente conseguenze economiche favorevoli, l'esistenza di uno svantaggio non può essere negata solo per questo motivo, dal momento che lo svantaggio di cui tener conto rispetto al principio di parità di trattamento può anche essere tale da incidere sulla situazione giuridica della persona oggetto di una disparità di trattamento.

45 Peraltro, come sottolinea l'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni, e contrariamente a quanto rilevano le istituzioni che hanno presentato osservazioni alla Corte, lo svantaggio subito dai gestori di impianti ricompresi nei settori sottoposti alla direttiva 2003/87 non può essere compensato da misure nazionali non determinate dal diritto comunitario.

Sulla giustificazione della disparità di trattamento

46 Il principio della parità di trattamento non risulta tuttavia violato se la differenza di trattamento tra il settore siderurgico, da un lato, e i settori chimico e dei metalli non ferrosi, dall'altro, è giustificata.

47 Una differenza di trattamento è giustificata se si fonda su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia rapportata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione, e tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze 5 luglio 1977, causa 114/76, *Bela-Mühle Bergmann*, Racc. pag. 1211, punto 7; 15 luglio 1982, causa 245/81, *Edeka Zentrale AG*, Racc. pag. 2745, punti 11 e 13; 10 marzo 1998, causa C-122/95, *Germania/Consiglio*, Racc. pag. I-973, punti 68 e 71, nonché 23 marzo 2006, causa C-535/03, *Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation*, Racc. pag. I-2689, punti 53, 63, 68 e 71).

48 Poiché si tratta di un atto legislativo comunitario, spetta al legislatore comunitario stabilire l'esistenza di criteri oggettivi dedotti a titolo di giustificazione e fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tali criteri (v., in tal senso, sentenze 19 ottobre 1977, cause riunite 124/76 e 20/77, *Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson e Providence agricole de la Champagne*, Racc. pag. 1795, punto 22, nonché 10 marzo 1998, *Germania/Consiglio*, cit., punto 71).

Osservazioni presentate alla Corte

49 Al riguardo, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione ricordano il carattere innovativo del sistema di scambio di quote istituito dalla direttiva 2003/87 nonché la sua complessità, sia sul piano politico ed economico, sia su quello della normativa necessaria. Tale sistema si troverebbe in una fase di lancio. Il suo riesame previsto all'art. 30 di detta direttiva, attualmente oggetto di dibattito, sarebbe basato non solo sui progressi realizzati nel monitoraggio delle emissioni di gas a effetto serra, ma altresì sull'esperienza acquisita in questa prima fase di esecuzione.

50 Il legislatore comunitario avrebbe quindi ritenuto opportuno includere nell'ambito di applicazione iniziale della direttiva 2003/87 soltanto il CO₂, che rappresentava più dell'80% delle emissioni di gas a effetto serra nella Comunità, e un numero relativamente limitato di settori economici che contribuiscono in maniera considerevole alle emissioni globali di questo gas a effetto serra. Nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 così determinato rientrerebbero attualmente circa 10 000 impianti, che rilascerebbero quasi la metà delle emissioni di CO₂ a livello comunitario e rappresenterebbero di conseguenza importanti fonti regolari di immissioni di questo gas.

- 51 I criteri di scelta che determinano o meno l'inclusione di certi settori nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 dovrebbero quindi essere valutati alla luce di tali considerazioni.
- 52 Uno dei criteri obiettivi determinanti per stabilire l'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 sarebbe stato il livello delle emissioni dirette di CO₂ di un settore. Riferendosi ad una relazione intitolata «Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change. Top-Down Analysis of Greenhouse Gas Emission Reduction Possibilities in the EU, Final Report, march 2001», redatta da P. Capros, N. Kouvaritakis e L. Mantzos, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione rilevano che, nel 1990, le emissioni di CO₂ erano pari, rispettivamente, a 174,8 milioni di tonnellate per il settore siderurgico, a 26,2 milioni di tonnellate per il settore chimico e a 16,2 milioni di tonnellate per il settore dei metalli non ferrosi.
- 53 Riguardo al settore chimico, tali istituzioni rilevano inoltre che il gran numero di impianti rientranti in tale settore, vale a dire circa 34 000, avrebbe considerevolmente appesantito la complessità amministrativa del sistema di scambio di quote nella sua fase iniziale. Orbene, la fattibilità dal punto di vista amministrativo costituirebbe altresì un legittimo criterio di valutazione dell'opportunità di un atto legislativo.
- 54 Inoltre, perlomeno in un primo tempo, qualsiasi differenza di trattamento sarebbe proporzionata e il legislatore comunitario non avrebbe superato i limiti dell'ampio margine di discrezionalità di cui disponeva circa la determinazione dell'ambito di applicazione del sistema di scambio di quote attuato. A partire dalla sua istituzione, tale sistema avrebbe incluso i maggiori emettitori di CO₂, i quali, con un numero relativamente limitato di impianti fissi, sarebbero stati i più adatti a lanciare il sistema stesso.

- 55 Le ricorrenti nella causa principale affermano, riferendosi ad una statistica del Registro europeo delle emissioni inquinanti (in prosieguo: l'«EPER») per l'anno 2001, che il settore chimico emette una quantità di CO₂ sostanzialmente più elevata di quella menzionata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. Inoltre, l'inclusione nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 delle imprese chimiche emettitrici di una quantità di CO₂ superiore ad una certa soglia non avrebbe posto problemi sul piano amministrativo, poiché circa il 59% delle emissioni globali di CO₂ del settore chimico proverrebbe da soli 96 impianti.
- 56 Quanto al settore dell'alluminio, l'esclusione di quest'ultimo dall'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 non sarebbe stata affatto oggettivamente giustificata dal legislatore comunitario. La quantità di emissioni dirette non potrebbe giustificare l'esclusione di questo settore. Dallo stesso studio cui si sono riferite le istituzioni che hanno presentato osservazioni alla Corte risulterebbe che tale settore emette 16,2 milioni di tonnellate di CO₂, mentre il settore della pasta e della carta, che è incluso nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87, emette soltanto 10,6 milioni di tonnellate di questo gas a effetto serra.

Giudizio della Corte

- 57 La Corte ha riconosciuto al legislatore comunitario, nell'ambito dell'esercizio delle competenze ad esso demandate, un ampio margine di discrezionalità quando la sua azione implica scelte di natura politica, economica e sociale, e quando è chiamato ad effettuare apprezzamenti e valutazioni complessi (v. sentenza 10 gennaio 2006, causa C-344/04, IATA e ELFAA, Racc. pag. I-403, punto 80). Inoltre, quando è chiamato a ristrutturare o creare un sistema complesso, può scegliere di ricorrere ad un approccio per fasi (v., in tal senso, sentenze 29 febbraio 1984, causa 37/83, Rewe-Zentrale, Racc. pag. 1229, punto 20; 18 aprile 1991, causa C-63/89, Assurances du crédit/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-1799, punto 11, nonché 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-2405, punto 43) e procedere in particolare in funzione dell'esperienza acquisita.

- 58 Tuttavia, anche in presenza di un tale potere, il legislatore comunitario è tenuto a basare la sua scelta su criteri oggettivi e adeguati rispetto allo scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze 15 settembre 1982, causa 106/81, Kind/CEE, Racc. pag. 2885, punti 22 e 23, nonché Sermide, cit., punto 28), tenendo conto di tutti gli elementi di fatto e dei dati tecnici e scientifici disponibili al momento dell'adozione dell'atto in questione (v., in tal senso, sentenza 14 luglio 1998, causa C-284/95, Safety Hi-Tech, Racc. pag. I-4301, punto 51).
- 59 Esercitando il suo potere discrezionale, il legislatore comunitario deve tener pienamente conto, oltre che dell'obiettivo principale di tutela ambientale, degli interessi in gioco (v., riguardo alle misure in materia di agricoltura, sentenze 10 marzo 2005, cause riunite C-96/03 e C-97/03, Tempelman e van Schaijk, Racc. pag. I-1895, punto 48, nonché 12 gennaio 2006, causa C-504/04, Agrarproduktion Staebelow, Racc. pag. I-679, punto 37). Nell'ambito dell'esame dei vincoli relativi a diverse possibili misure, si deve considerare che, anche se l'importanza degli obiettivi perseguiti giustifica conseguenze economiche negative, pur considerevoli, per alcuni operatori (v., in tal senso, sentenze 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punti 15-17, e 15 dicembre 2005, causa C-86/03, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-10979, punto 96), l'esercizio del potere discrezionale del legislatore comunitario non può produrre risultati manifestamente meno adeguati di quelli risultanti da altre misure parimenti adeguate a tali obiettivi.
- 60 Nel caso di specie è accertato, da un lato, che il sistema di scambio di quote istituito con la direttiva 2003/87 è un sistema nuovo e complesso, la cui esecuzione e il cui funzionamento avrebbero potuto essere pregiudicati dal coinvolgimento di un eccessivo numero di partecipanti e, dall'altro, che la delimitazione iniziale dell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 è stata dettata dall'obiettivo consistente nel raggiungere la massa critica di partecipanti necessaria all'istituzione di tale sistema.
- 61 Riguardo alla novità e alla complessità di detto sistema, la delimitazione iniziale dell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 e l'approccio progressivo adottato, fondato in particolare sull'esperienza acquisita nel corso della prima fase della sua

esecuzione, per non turbare la realizzazione di tale sistema, rientravano nel margine di valutazione discrezionale di cui disponeva il legislatore comunitario.

⁶² A tal proposito si deve rilevare che quest'ultimo, anche se poteva legittimamente basarsi su un siffatto approccio progressivo per l'introduzione del sistema di scambio di quote, è tenuto, segnatamente in considerazione degli obiettivi della direttiva 2003/87 e della politica comunitaria in materia ambientale, a procedere al riesame delle misure istituite, in particolare per quanto riguarda i settori oggetto della direttiva 2003/87, a intervalli ragionevoli, come del resto previsto all'art. 30 di tale direttiva.

⁶³ Tuttavia, come l'avvocato generale ha rilevato in particolare al paragrafo 48 delle sue conclusioni, il margine di valutazione discrezionale di cui disponeva il legislatore comunitario relativamente ad un approccio progressivo non può, in considerazione del principio di parità di trattamento, averlo dispensato dal ricorrere, per la determinazione dei settori che egli riteneva atti ad essere inclusi fin dall'inizio nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87, a criteri oggettivi basati sui dati tecnici e scientifici disponibili al momento dell'adozione di quest'ultima.

⁶⁴ Con riferimento, in primo luogo, al settore chimico, risulta dai lavori preparatori della direttiva 2003/87 che esso comprendeva un numero particolarmente elevato di impianti, vale a dire intorno ai 34 000, non solo in relazione alle emissioni da essi provocate, ma anche con riferimento al numero di impianti attualmente inclusi nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87, pari a circa 10 000.

- 65 L'inclusione di questo settore nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 avrebbe quindi appesantito la gestione e gli oneri amministrativi del sistema di scambio di quote, così da non poter escludere l'eventualità di una perturbazione del funzionamento di tale sistema, causato da detta inclusione, in sede di attuazione. Inoltre il legislatore comunitario ha potuto considerare che i vantaggi dell'esclusione dell'intero settore nella fase iniziale di attuazione del sistema di scambio di quote erano superiori ai vantaggi della sua inclusione in questa stessa fase, ai fini della realizzazione degli scopi della direttiva 2003/87. Ne consegue che il legislatore comunitario ha sufficientemente dimostrato di essersi basato su criteri oggettivi per escludere dall'ambito di applicazione della direttiva 2003/87, nella prima fase di attuazione del sistema di scambio di quote, l'intero settore chimico.
- 66 L'argomento delle ricorrenti nella causa principale secondo il quale l'inclusione nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 delle imprese di detto settore che emettono una quantità di CO₂ superiore ad una certa soglia non avrebbe posto problemi sul piano amministrativo non può rimettere in discussione la valutazione che precede.
- 67 Infatti, la statistica dell'EPER cui esse si riferiscono riguarda dati relativi a «complessi», come risulta dall'art. 1 della decisione della Commissione 17 luglio 2000, 2000/479/CE, in merito all'attuazione del Registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER) ai sensi dell'articolo 15 della direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC) (GU L 192, pag. 36). Orbene, un complesso ai sensi di tale decisione non costituisce un impianto ai sensi della direttiva 2003/87, in quanto risulta dalle definizioni contenute nell'allegato A 4 di detta decisione che detto complesso è una «[s]truttura industriale costituita da uno o più impianti nello stesso sito, in cui lo stesso operatore svolge una o più delle attività dell'allegato I». Quindi, i dati richiamati dalle ricorrenti nella causa principale si riferiscono soltanto a complessi industriali, senza precisare il numero di impianti interessati.

- 68 Pertanto, i dati forniti dalle ricorrenti nella causa principale a sostegno dell'argomento summenzionato non consentono alla Corte di verificare l'affermazione secondo la quale un numero limitato di impianti del settore chimico era responsabile di una parte considerevole delle emissioni globali di CO₂ di questo settore, per cui il legislatore comunitario avrebbe dovuto includerlo parzialmente nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87.
- 69 Tenuto conto di quanto precede e considerato l'approccio progressivo su cui la direttiva 2003/87 si basa, durante la prima fase di attuazione del sistema di scambio di quote, il trattamento differenziato del settore chimico rispetto a quello siderurgico può ritenersi giustificato.
- 70 Riguardo, in secondo luogo, al settore dei metalli non ferrosi, dal rapporto scientifico menzionato al punto 53 della presente sentenza, sul quale, secondo le osservazioni del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, il legislatore comunitario si è basato nell'elaborazione ed adozione della direttiva 2003/87, risulta che le emissioni dirette di questo settore erano pari nel 1990 a 16,2 milioni di tonnellate di CO₂, mentre il settore siderurgico ne emetteva 174,8 milioni di tonnellate.
- 71 Tenuto conto del suo intento di delimitare l'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 in modo da non complicare la fattibilità amministrativa del sistema di scambio di quote nella sua fase iniziale attraverso il coinvolgimento di un numero troppo elevato di partecipanti, il legislatore comunitario non era tenuto a ricorrere al solo metodo consistente nello stabilire, per ogni settore dell'economia emettitore di CO₂, una soglia di emissione al fine di realizzare l'obiettivo perseguito. Quindi, in circostanze come quelle che hanno condotto all'adozione della direttiva 2003/87, esso poteva, quando ha introdotto questo sistema, delimitare validamente l'ambito di applicazione di quest'ultima con un approccio settoriale senza eccedere i limiti del potere discrezionale di cui disponeva.

- 72 La differenza del livello di emissioni dirette tra i due settori interessati è talmente rilevante che il trattamento differenziato di questi settori, durante la prima fase di attuazione del sistema di scambio di quote e tenuto conto dell'approccio progressivo su cui si basa la direttiva 2003/87, può ritenersi giustificato senza che al legislatore comunitario sia imposto di dover tener conto delle emissioni indirette imputabili ai diversi settori.
- 73 Si deve pertanto constatare che il legislatore comunitario non ha violato il principio di parità di trattamento a causa di un trattamento differenziato di situazioni analoghe, escludendo dall'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 i settori della chimica e dei metalli non ferrosi.
- 74 In base alle considerazioni che precedono, si deve risolvere la questione pregiudiziale proposta nel senso che l'esame della direttiva 2003/87, alla luce del principio della parità di trattamento, non ha rivelato elementi che possano inficiarne la validità nella parte in cui essa prevede l'applicazione del sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra al settore siderurgico, senza includere nel suo ambito di applicazione i settori chimico e dei metalli non ferrosi.

Sulle spese

- 75 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le

spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

L'esame della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 2003, 2003/87/CE, 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, quale modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 ottobre 2004, 2004/101/CE, alla luce del principio della parità di trattamento, non ha rivelato elementi che possano inficiarne la validità nella parte in cui essa prevede l'applicazione del sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra al settore siderurgico, senza includere nel suo ambito di applicazione i settori chimico e dei metalli non ferrosi.

Firme