



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

17 ottobre 2013*

«Direttiva 2003/87/CE — Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra — Ammenda sulle emissioni in eccesso — Nozione di emissione in eccesso — Assimilazione ad un inadempimento dell'obbligo di restituire, nei termini previsti dalla direttiva, un numero di quote sufficienti a coprire le emissioni dell'anno precedente — Insussistenza di una causa di esenzione in caso di effettiva disposizione delle quote non restituite, salvo forza maggiore — Impossibilità di modificazione dell'ammenda — Proporzionalità»

Nella causa C-203/12,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dallo Högsta domstolen (Svezia), con decisione del 24 aprile 2012, pervenuta in cancelleria il 30 aprile 2012, nel procedimento

Billerud Karlsborg AB

Billerud Skärblacka AB

contro

Naturvårdsverket,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, J.L. da Cruz Vilaça, G.Arestis, J.-C. Bonichot (relatore) e A. Arabadjiev, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Billerud Karlsborg AB e Billerud Skärblacka AB, da E. Wernberg e O. Gentele, advokater;
- per la Naturvårdsverket, da R. Janson e U. Gunnesby, advokater;
- per il governo ellenico, da V. Kyriazopoulos e M. Vergou, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da J. Enegren, K. Mifsud-Bonnici e E. White, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: lo svedese.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 maggio 2013,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275, pag. 32).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito una controversia che vede la Billerud Karlsborg AB e la Billerud Skärblacka AB (in prosieguo: le «società Billerud») contrapposte alla Naturvårdsverket (agenzia per la tutela dell'ambiente), in merito all'ammenda che quest'ultima ha inflitto a tali società per non aver restituito in tempo utile le quote di biossido di carbonio equivalente corrispondenti alle loro emissioni effettive per l'anno 2006.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

La direttiva 2003/87

- 3 I considerando da 5 a 7 della direttiva 2003/87 così recitano:
 - «(5) La Comunità e i suoi Stati membri hanno convenuto di adempiere gli impegni a ridurre le emissioni antropiche dei gas a effetto serra di cui al protocollo di Kyoto (...). La presente direttiva è intesa a contribuire ad un più efficace adempimento degli impegni da parte della Comunità europea e dei suoi Stati membri mediante un efficiente mercato europeo delle quote di emissione dei gas a effetto serra, con la minor riduzione possibile dello sviluppo economico e dell'occupazione.
 - (6) La decisione 93/389/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1993, su un meccanismo di controllo delle emissioni di CO₂ e di altri gas a effetto serra nella Comunità [GU L 167, pag. 31], ha istituito un meccanismo per controllare le emissioni di gas a effetto serra e valutare i progressi realizzati ai fini del rispetto degli impegni assunti in ordine a tali emissioni. Detto meccanismo aiuterà gli Stati membri a determinare la quantità totale di quote di emissioni da assegnare.
 - (7) Sono necessarie disposizioni comunitarie sull'assegnazione di quote di emissioni da parte degli Stati membri onde contribuire a preservare l'integrità del mercato interno ed evitare distorsioni della concorrenza».
- 4 L'articolo 4 di detta direttiva è formulato nel modo seguente:

«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 tale attività, a meno che il relativo gestore non sia munito di un'autorizzazione (...)».

5 Ai termini dell'articolo 6, paragrafo 2, della stessa direttiva:

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

(...)

e) obbligo di restituire quote di emissioni pari alle emissioni complessivamente rilasciate dall'impianto durante ciascun anno civile (...) entro quattro mesi dalla fine di tale anno».

6 L'articolo 10 direttiva 2003/87 stabilisce il principio di un'assegnazione gratuita delle quote per un ammontare di almeno il 95% tra il 1° gennaio 2005 e il 1° gennaio 2008 e, successivamente, del 90% dal 1° gennaio 2008 al 1° gennaio 2013.

7 L'articolo 11, paragrafo 4, di tale direttiva così dispone:

«Per ogni anno (...) l'autorità competente rilascia una parte delle quote totali di emissioni entro il 28 febbraio (...)».

8 L'articolo 12 della stessa direttiva, relativo ai trasferimenti, restituzioni e cancellazioni delle quote di emissione, così dispone al suo paragrafo 3:

«Gli Stati membri provvedono affinché, entro il 30 aprile di ogni anno, il gestore di ciascun impianto restituisca un numero di quote di emissioni pari alle emissioni totali di tale impianto nel corso dell'anno civile precedente (...) e che tali quote vengano successivamente cancellate».

9 L'inadempimento di tale obbligo è sanzionato, oltre che con la pubblicazione del nome dei gestori inadempienti prevista al paragrafo 2 dell'articolo 16 della direttiva 2003/87, con un'ammenda prevista ai paragrafi 3 e 4 dello stesso articolo, ai sensi dei quali:

«3. 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 biossido di carbonio 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 non 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.

4. Durante il triennio che ha inizio il 1° gennaio 2005, per ogni tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa da un impianto per il quale il gestore non ha restituito le quote di emissione, gli Stati membri applicano un'ammenda di livello inferiore per le emissioni in eccesso, pari a 40 EUR (...).».

10 Peraltro, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2003/87:

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

11 L'articolo 19 di tale direttiva prescrive la tenuta dei registri comunitari nei seguenti termini:

«1. Gli Stati membri provvedono ad istituire e conservare un registro per assicurare l'accurata contabilizzazione precisa delle quote di emissioni rilasciate, possedute, cedute e cancellate. (...)

(...)

3. Ai fini dell'attuazione della presente direttiva la Commissione adotta (...) un regolamento relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri sotto forma di banche di dati elettroniche standardizzate, contenenti elementi di dati comuni che consentano di controllare il rilascio, il possesso, il trasferimento e la cancellazione delle quote di emissioni, nonché di assicurare l'accesso al pubblico e la riservatezza, ove necessario, e di garantire che ogni cessione sia compatibile con gli obblighi risultanti dal protocollo di Kyoto».

Il regolamento (CE) n. 2216/2004

- 12 Il regolamento (CE) n. 2216/2004 della Commissione, del 21 dicembre 2004, relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della decisione n. 280/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 386, pag. 1), dispone, al suo articolo 52, intitolato «Restituzione delle quote», quanto segue:

«Ai fini della restituzione delle quote relative a un determinato impianto, il gestore dell'impianto chiede all'amministratore del registro, direttamente o per una via considerata equivalente dalla legislazione nazionale:

- a) di trasferire un determinato numero di quote relative ad un dato anno dal conto di deposito del gestore al conto di deposito della Parte del registro di cui trattasi;
- b) di iscrivere il numero di quote trasferite nella sezione della tabella delle quote restituite riservata all'impianto in questione per l'anno considerato.

(...).

Diritto svedese

- 13 La legge 2004:1199 relativa agli scambi delle quote di emissione e il regolamento 2004:8 relativo ai registri delle quote hanno trasposto le disposizioni sopracitate del diritto dell'Unione.

- 14 L'articolo 1 del capo 6 della legge 2004:1199, nella sua versione applicabile ai fatti del procedimento principale, così dispone:

«Per ogni impianto, il gestore restituisce entro il 30 aprile, presso l'autorità incaricata dell'amministrazione del registro, un numero di quote corrispondenti alle emissioni totali di tale impianto effettuate nel corso dell'anno civile precedente».

- 15 L'articolo 6 del capo 8 di detta legge così prevede:

«Il gestore che non abbia restituito un numero di quote sufficiente a coprire le sue emissioni in applicazione del capo 6, articolo 1, è tenuto a pagare allo Stato un'ammenda sulle emissioni in eccesso. Per il periodo compreso tra il 2005 e il 2007, l'importo di tale ammenda ammonta ad una somma equivalente ad EUR 40 per ogni tonnellata di biossido di carbonio emessa dall'impianto e per la quale il gestore non ha restituito alcuna quota. Per i periodi successivi, tale somma ammonta ad EUR 100. Il controvalore in corone svedesi è quello basato sul corso di cambio dell'euro al 1° maggio dell'anno in cui la restituzione viene effettuata».

16 L'articolo 7 del capo 8 della stessa legge recita come segue:

«Il pagamento dell'ammenda sulle emissioni in eccesso in conformità all'articolo 6 non libera il gestore dall'obbligo, previsto al capo 6, articolo 1, di restituire all'autorità incaricata dell'amministrazione del registro le quote corrispondenti a dette emissioni in eccesso all'atto della restituzione delle quote dell'anno civile successivo».

Controversia principale e questioni pregiudiziali

17 Alla data del 30 aprile 2007, le società Billerud, società di diritto svedese titolari di autorizzazioni ad emettere biossido di carbonio, non avevano restituito le quote corrispondenti alle loro emissioni per l'anno 2006, cioè, rispettivamente, 10 828 e 42 433 tonnellate.

18 La Naturvårdsverket, di conseguenza, ha inflitto loro l'ammenda prevista dalla legge 2004:1199, che traspone la direttiva 2003/87, per un importo che ammonta a corone svedesi (SEK) 3 959 366 per l'una, e a SEK 15 516 051 per l'altra, ovvero ad EUR 433 120 e ad EUR 1 697 320.

19 Le società Billerud, a sostegno della loro contestazione di tale sanzione dinanzi al giudice nazionale, hanno affermato che, alla data del 30 aprile 2007, nei loro conti di deposito nel registro svedese dei diritti di inquinamento, erano accreditate un numero di quote sufficienti a coprire la totalità delle loro emissioni dell'anno 2006. Esse hanno sostenuto che tale circostanza dimostrava che esse non avevano intenzione di sottrarsi ai loro obblighi e che la mancata restituzione in tempo utile loro contestata era imputabile al malfunzionamento amministrativo interno. Il giudice di primo grado non ha accolto tale argomento.

20 Adito in appello dalle società Billerud, l'Högsta domstolen ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se il gestore che non abbia restituito un numero sufficiente di quote di emissioni entro il 30 aprile debba pagare un'ammenda, in forza dell'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva [2003/87], a prescindere dal motivo dell'inadempimento, ad esempio qualora il gestore effettivamente non le abbia restituite per una dimenticanza, un errore amministrativo oppure problemi tecnici entro il 30 aprile, benché disponesse in tale data di un numero sufficiente di quote di emissioni.
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se, ai sensi dell'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87, l'ammenda debba oppure possa essere oggetto di sgravio o rettifica, ad esempio nei casi indicati nella prima questione».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

21 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87 debba essere interpretato nel senso che permetta una certa tolleranza nell'applicazione dell'ammenda sulle emissioni in eccesso nei confronti dei gestori che, sebbene non abbiano restituito le loro quote di biossido di carbonio equivalente dell'anno trascorso anteriormente al 30 aprile dell'anno in corso, dispongano tuttavia a tale data del numero di quote sufficienti.

22 Tale questione equivale a porsi il quesito se la nozione di «emissioni in eccesso» passibile d'ammenda debba essere intesa come avente ad oggetto un comportamento di per sé eccessivamente inquinante, nel qual caso l'ammenda sarebbe dovuta soltanto dai gestori che non dispongono, al 30 aprile di ogni anno, del numero di quote sufficienti, oppure se, all'inverso, essa sia costituita dalla sola mancanza di

restituzione, entro il 30 aprile, delle quote corrispondenti alle emissioni dell'anno trascorso, qualunque sia d'altra parte il motivo della mancata restituzione o il numero di quote effettivamente detenute dai gestori interessati.

- 23 La prima parte di tale alternativa, fatta valere dalle società Billerud, prende le mosse da una lettura letterale dell'espressione «emissioni in eccesso» di cui all'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87, secondo cui l'effettiva detenzione, alla data del 30 aprile dell'anno in corso, di un numero di quote sufficienti a coprire le emissioni dell'anno trascorso provverebbe l'assenza di particolare pregiudizio dell'ambiente, unico atto a giustificare sanzioni nel diritto dell'Unione, in forza del principio «chi inquina paga» sancito all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE.
- 24 Tale argomento non può però risultare persuasivo.
- 25 Risulta infatti dalla lettera stessa della direttiva 2003/87 che l'obbligo di restituzione, per cancellazione, delle quote corrispondenti alle emissioni dell'anno trascorso anteriormente al 30 aprile dell'anno in corso è particolarmente severo. Menzionato obbligatoriamente nell'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra in forza dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera e), di tale direttiva, formulato senza ambiguità all'articolo 12, paragrafo 3, di detta direttiva, tale obbligo è l'unico per il quale la direttiva 2003/87 stabilisce essa stessa una precisa sanzione, mentre la sanzione per qualsiasi altro comportamento contrastante con le sue disposizioni viene, in forza dell'articolo 16 di tale direttiva, lasciata alla discrezionalità degli Stati membri. Il ruolo centrale che tale direttiva conferisce al processo di restituzione delle quote risulta anche dal fatto che la condanna all'ammenda non libera di per sé il gestore dall'obbligo di restituire le quote corrispondenti all'atto della campagna di restituzione dell'anno successivo. L'unica flessibilità prevista dalla direttiva 2003/87 con riferimento a tale ammenda riguarda il suo importo, ridotto da EUR 100 a EUR 40 per il periodo di sperimentazione del sistema, cioè per gli anni dal 2005 al 2007.
- 26 Inoltre, occorre ricordare che, sebbene il fine ultimo del sistema di scambio di quote sia la protezione dell'ambiente attraverso una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, questo sistema non determina di per sé stesso una riduzione di tali emissioni, bensì incoraggia e favorisce la ricerca dei costi più bassi possibili al fine di ottenere una riduzione delle emissioni stesse ad un determinato livello. Il vantaggio finale per l'ambiente dipende quindi dal rigore con cui viene stabilita la quantità totale di quote concesse, la quale costituisce il limite globale delle emissioni autorizzate dal detto sistema (sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, Racc. pag. I-9895, punto 31).
- 27 L'economia generale della direttiva 2003/87 è così basata su una rigorosa contabilità delle quote rilasciate, detenute, trasferite e cancellate, il cui quadro è fissato dall'articolo 19 di tale direttiva ed esige l'attuazione di un sistema di registri standardizzato mediante un regolamento a parte della Commissione. Detta contabilità precisa inerisce allo scopo stesso di tale direttiva, consistente nella fissazione di un sistema comunitario di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, che mira alla riduzione delle emissioni di tali gas nell'atmosfera ad un livello che prevenga qualsiasi influenza antropica pericolosa per il clima, e il cui fine ultimo è la tutela dell'ambiente (v. sentenza Arcelor Atlantique et Lorraine e a., cit., punto 29). Come sostenuto dalla Commissione, il legislatore dell'Unione intendeva, istituendo esso stesso un'ammenda predefinita, porre il sistema di scambio delle quote al riparo dalle distorsioni di concorrenza derivanti dalle manipolazioni del mercato.
- 28 Al riguardo, l'argomento delle società Billerud, secondo cui non si può contestare loro un comportamento eccessivamente lesivo dell'ambiente, deve essere disatteso. Infatti, l'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87 ha lo scopo e l'effetto di sanzionare non gli «inquinatori» in generale, bensì i gestori il cui numero di emissioni dell'anno trascorso eccede, al 30 aprile dell'anno in corso, il numero delle quote presenti nella sezione della tabella «quote restituite» designata per i loro

impianti di quest'anno nel registro centralizzato dello Stato membro cui appartengono, in applicazione dell'articolo 52 del regolamento n. 2216/2004. È in tal senso, e non come emissioni di per sé eccessive, che occorre intendere la nozione di «emissioni in eccesso».

- 29 Siffatta interpretazione è corroborata, da una parte, dalla circostanza che, in forza dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/87, una parte del quantitativo totale delle quote dell'anno in corso è rilasciata ai gestori entro il 28 febbraio di tale anno, cioè due mesi prima della data alla quale i gestori sono tenuti a restituire le loro quote per l'anno trascorso, e, dall'altra, dalla quasi gratuità delle quote assegnate per l'anno 2006 prevista all'articolo 10 di tale direttiva.
- 30 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che l'obbligo imposto dalla direttiva 2003/87 va considerato non come il semplice obbligo di detenere quote che coprano le emissioni per l'anno trascorso alla data del 30 aprile dell'anno in corso, bensì come l'obbligo di restituire tali quote entro il 30 aprile, affinché esse siano cancellate nel registro comunitario destinato a garantire la contabilizzazione precisa delle quote.
- 31 Tuttavia, anche in mancanza di specifiche disposizioni, il riconoscimento di un'ipotesi di forza maggiore è possibile, qualora la causa esterna invocata dai soggetti di diritto abbia conseguenze ineluttabili ed inevitabili al punto da rendere obiettivamente impossibile per gli interessati l'osservanza dei loro obblighi (v., segnatamente, sentenza del 18 marzo 1980, Ferriera Valsabbia e a./Commissione, 154/78, 205/78, 206/78, da 226/78 a 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 e 85/79, Racc. pag. 907, punto 140). Spetta di conseguenza al giudice del rinvio valutare se le società Billerud, malgrado tutta la diligenza impiegata per rispettare i termini prescritti, si siano confrontate con circostanze ad esse estranee, anomale e imprevedibili (v. sentenza del 18 luglio 2013, Eurofit, C-99/12, punto 31), che eccedono un mero malfunzionamento interno.
- 32 Occorre pertanto rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87 deve essere interpretato nel senso che non può eludere l'irrogazione dell'ammenda sulle emissioni in eccesso da esso prevista il gestore che non abbia restituito entro il 30 aprile dell'anno in corso le quote di biossido di carbonio equivalente corrispondenti alle sue emissioni dell'anno trascorso, benché disponga a tale data di un sufficiente numero di quote.

Sulla seconda questione

- 33 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87 debba essere interpretato nel senso che l'importo dell'ammenda previsto in tale disposizione può essere modificato dal giudice nazionale in base al principio di proporzionalità.
- 34 Al riguardo, occorre ricordare che il principio di proporzionalità costituisce parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione e esige che gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerli (sentenza dell'8 giugno 2010, Vodafone e a., C-58/08, Racc. pag. I-4999, punto 51).
- 35 Per quanto riguarda il sindacato giurisdizionale di tali condizioni, occorre tuttavia riconoscere al legislatore dell'Unione un ampio potere discrezionale in un settore che richiede da parte sua scelte di natura politica, economica e sociale e rispetto al quale esso è chiamato ad effettuare valutazioni complesse. Quindi, nel suo sindacato giurisdizionale sull'esercizio di siffatta competenza, la Corte non può sostituire la propria valutazione a quella del legislatore dell'Unione. Essa potrebbe tutt'al più censurarne la scelta normativa soltanto qualora apparisse manifestamente errata, oppure qualora gli inconvenienti che ne derivano per alcuni operatori economici fossero sproporzionati rispetto ai vantaggi che essa presenta per altri (v., segnatamente, sentenze del 12 novembre 1996, Regno

Unito/Consiglio, C-84/94, Racc. pag. I-5755, punto 58; del 13 maggio 1997, Germania/Parlamento e Consiglio, C-233/94, Racc. pag. I-2405, punto 56, nonché del 14 dicembre 2004, Swedish Match, C-210/03, Racc. pag. I-11893, punto 48).

- 36 È giocoforza constatare che l'istituzione di un sistema comunitario di contabilizzazione e di scambio delle quote di emissione di biossido di carbonio equivalente su scala comunitaria ha costituito una scelta normativa che ha tradotto un orientamento politico, in un contesto di emergenza volto a fronteggiare gravi preoccupazioni ambientali che risulta dalle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea dell'8 marzo 2001, alle quali si riferisce il considerando 1 della direttiva 2003/87. Tale scelta normativa si basava, per giunta, su considerazioni economiche e tecniche altamente complesse e ampiamente dibattute, espone nel Libro verde COM(2000), 87 dell'8 marzo 2000. Allo scopo di contribuire alla realizzazione degli impegni dell'Unione europea e dei suoi Stati membri in base al protocollo di Kyoto, il legislatore dell'Unione è stato quindi indotto a valutare e a ponderare egli stesso gli effetti futuri e incerti del proprio intervento (v., per analogia, sentenza Germania/Parlamento e Consiglio, cit., punto 55).
- 37 Orbene, il giudizio sulla proporzionalità di un atto dell'Unione non può dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti i suoi risultati. Qualora il legislatore comunitario debba valutare, nell'emanare una normativa, i suoi effetti futuri e questi non possano essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere censurata solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa (v., in tal senso, sentenza del 12 luglio 2001, Jippes e a., C-189/01, Racc. pag. I-5689, punto 84 e la giurisprudenza ivi citata).
- 38 Esaminata in base ai principi ricordati ai precedenti punti da 34 a 37, l'ammenda sulle emissioni in eccesso prevista dalla direttiva 2003/87 non può essere considerata contraria al principio di proporzionalità per il fatto che al suo importo non si affianca alcuna possibilità di modifica ad opera del giudice nazionale.
- 39 Infatti, da una parte, l'obbligo di restituzione previsto all'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, e l'ammenda forfettaria che lo sanziona all'articolo 16, paragrafi 3 e 4, di tale direttiva, senza altra flessibilità che la riduzione transitoria del suo importo, sono risultati necessari al legislatore dell'Unione, nell'intento di perseguire l'obiettivo legittimo di istituire un sistema efficace di scambi di quote di biossido di carbonio equivalente, per evitare che taluni gestori o intermediari di mercato siano tentati di aggirare o manipolare il sistema alterando abusivamente i prezzi, i quantitativi, i termini o i prodotti finanziari complessi di cui qualsiasi mercato incentiva la creazione. Come risulta, in particolare, dal punto 17 della motivazione della proposta di direttiva COM(2001) 581, del 23 ottobre 2001, presentata dalla Commissione, il livello relativamente elevato dell'ammenda è giustificato dalla necessità che gli inadempimenti dell'obbligo di restituire un numero sufficiente di quote siano trattati in modo rigoroso e coerente nell'insieme dell'Unione. Tale necessità appariva, per giunta, particolarmente pressante nel corso della fase di avvio di un sistema inedito a livello dell'Unione.
- 40 Risulta peraltro dalla direttiva 2003/87 che i gestori dispongono di un periodo di quattro mesi per porsi in grado di restituire le quote corrispondenti all'anno trascorso, il che lascia loro un termine ragionevole per conformarsi al loro obbligo di restituzione. Risulta del resto dai lavori preparatori di tale direttiva che il Consiglio ha prorogato il termine inizialmente assegnato ai gestori, poiché la proposta della Commissione menzionava come data limite il 31 marzo. D'altra parte, la data limite del 30 aprile è successiva rispetto a quella alla quale gli Stati membri sono tenuti ad assegnare ai gestori una parte delle loro quote per l'anno in corso, fissata al 28 febbraio, ricordando che tale assegnazione era stata effettuata gratuitamente per l'ammontare del 95% nel corso del periodo dal 2005 al 2008. Infine, come si è esposto ai punti 22 e 27 della presente sentenza, alla luce della logica di contabilizzazione precisa delle quote su scala dell'Unione che condiziona il buon funzionamento del sistema istituito dalla direttiva 2003/87, un'ammenda di EUR 40 per tonnellata di biossido di carbonio equivalente non restituita al 30 aprile (valore corrispondente al doppio del prezzo allora stimato di tale

tonnellata sul futuro mercato dei diritti di inquinamento) non sembra presentare inconvenienti sproporzionati rispetto ai vantaggi che essa presenta peraltro perché l'Unione mantenga i propri impegni nei confronti del protocollo di Kyoto.

- 41 Del resto, gli Stati membri hanno la possibilità di istituire meccanismi di ammonimenti, richiami e restituzioni anticipate che consentono ai gestori in buona fede di essere perfettamente informati del loro obbligo di restituzione e di non correre così alcun rischio d'ammenda. Come risulta dal fascicolo presentato alla Corte, talune legislazioni nazionali prevedono siffatte precauzioni e affidano alle autorità competenti l'onere di assistere i gestori nelle loro procedure relative al sistema di scambio di quote di gas a effetto serra.
- 42 Occorre, pertanto, rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87 deve essere interpretato nel senso che l'importo dell'ammenda forfettaria previsto in tale disposizione non può essere modificato dal giudice nazionale in base al principio di proporzionalità.

Sulle spese

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

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

- 1) **L'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, dev'essere interpretato nel senso che non può eludere l'irrogazione dell'ammenda sulle emissioni in eccesso da esso prevista il gestore che non abbia restituito entro il 30 aprile dell'anno in corso le quote di biossido di carbonio equivalente corrispondenti alle sue emissioni dell'anno trascorso, benché disponga a tale data di un numero sufficiente di quote.**
- 2) **L'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87 deve essere interpretato nel senso che l'importo dell'ammenda forfettaria previsto in tale disposizione non può essere modificato dal giudice nazionale in base al principio di proporzionalità.**

Firme