

2016: momento storico per la tutela del “clima” La Corte UE fa sentire la sua voce durante l’iter per approdare all’accordo di Parigi

ADABELLA GRATANI

1. L’Accordo di Parigi in vigore nel 2016. - 2. La Corte di Giustizia termometro sul “clima”. - 3. Conclusioni.

1. *L’Accordo di Parigi in vigore nel 2016*

Il 2016 è destinato a segnare una data storica nella tutela del pianeta Terra¹ e nella preservazione di un clima non distruttivo delle sue risorse e dei suoi abitanti. È infatti l’anno in cui è entrato in vigore il primo grande legame multilaterale, c.d. Accordo di Parigi², giuridicamente vincolante, tra la maggior parte dei Paesi (195) del mondo³, uniti nel comune sforzo di rispettare un piano d’azione per limitare l’aumento della temperatura

¹ L’ONU dal 1970 celebra la Giornata mondiale della Terra, the Earth Day, ogni anno, coinvolgendo più di 175 Paesi, incentivando campagne di sensibilizzazione della sua tutela e delle azioni solidali da coltivare per il bene comune.

² L’Accordo di Parigi è perfezionato nella sua elaborazione e condivisione il 12 dicembre 2015 all’interno della c.d. COP21, la XXI Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) tenutasi a Parigi il 30 novembre 2015. Si veda in argomento M. MONTINI, *L’Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in questa *Rivista* 2015, 4, p. 517; R. BIANCHI, *I finanziamenti europei per il clima dopo il Patto di Parigi*, p. 349, in *Amb. & Sviluppo* 2016, 5; D. CAMPBELL-LENDRUM, *Health Mobilizes Behind the Paris Agreement*, 23 agosto 2016, in <http://climate-l.iisd.org/guest-articles/health-mobilizes-behind-the-paris-agreement/>.

³ In <http://www.un.org/sustainabledevelopment/climatechange/>.

globale ben al di sotto di 2 °C.

Addivenuti prima, in primavera (22 aprile 2016)⁴, alla firma del citato Accordo, poi in autunno (31 settembre 2016), alla ratifica, è ora possibile, pervenire alla sua entrata in vigore⁵.

Trattasi di un accordo aperto ai singoli paesi⁶ ed anche alle organizzazioni internazionali; l'Unione europea ha proceduto alla firma e anche alla ratifica con una risoluzione parlamentare⁷.

L'accordo di Parigi invia un segnale mirato alle imprese, agli investitori, ai governi, ai singoli cittadini che è quello di scommettere il futuro sull'energia pulita, abbandonare progressivamente i combustibili fossili inquinanti. Esso stabilisce anche un impegno ad incontrarsi ogni cinque anni, così da porre determinante la rivisitazione di determinante condotte in vista di fissare obiettivi sempre più rigorosi, anche sulla base dei progressi tecno industriali e scientifici.

⁴ Non a caso è stata scelta la data dell'equinozio di primavera, il 22 aprile, con la quale l'ONU dal 1970 celebra la Giornata mondiale della Terra, the Earth Day, ogni anno, coinvolgendo più nazioni possibili.

⁵ Aperto alla firma il 16 febbraio 2016 fino al 21 aprile 2017, in <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.63.2016-Eng.pdf>.

⁶ L'Italia ha firmato l'Accordo di Parigi in data 22 aprile 2016 e ha avanzato il disegno di legge per la ratifica dell'Accordo in data 4 ottobre 2016; cfr. Comunicato del Consiglio dei Ministri del 4 ottobre 2016, n. 134, "COP 21 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015 disegno di legge". Il D.D.L. è consultabile sul sito www.infoparlamento.it.

⁷ La plenaria del Parlamento europeo, il 6 ottobre 2016, ha ratificato, quasi all'unanimità, l'accordo di Parigi sul clima con 610 voti a favore, 31 contrari e 38 astenuti. Il testo della Risoluzione del Parlamento europeo sull'attuazione dell'accordo di Parigi e la conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici di Marrakech (Marocco) del 2016 (COP22) è consultabile sul sito <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0383+0+DOC+XML+V0//IT>. Si veda anche il *Libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione Europea*, Bruxelles, 8 marzo 2000, COM(2000) 88 def. e da ultimo la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2016 relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas a effetto serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021 -2030 per un'Unione dell'energia resiliente e per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici, in DOC COM(2016) 482 final 2016/0231 (COD).

2. La Corte di Giustizia termometro sul “clima”

L’attenzione al clima, nel 2016, non è solo da parte degli operatori economici e legislativi, nazionali ed internazionali, ma anche da parte degli organi giudicanti. Difatti, utile strumento per calibrare il termometro e l’attenzione e il rispetto riservato al settore delle emissioni atmosferiche è anche quello di esaminare il polso del controllo normativo nelle aule giudiziarie, ove la volontà comune teorizzata negli atti normativi trova la sua più viva e concreta applicazione.

Sotto tale profilo è possibile osservare come in soli pochi mesi, da giugno a settembre 2016, la Corte di Giustizia abbia già emesso ben sei pronunce di rilievo coinvolgendo numerosi profili dibattuti, in specie di carattere operativo-pratico come l’obbligo di informativa per le imprese beneficiarie di quote inquinanti, il limite massimo delle stesse e il c.d. fattore di correzione, le problematiche sull’assegnazione delle quote di emissioni inquinanti gratuite per gli impianti prova o sperimentali, come evitare le doppie assegnazioni di quote, la disciplina e il loro computo in caso delle c.d. “difficoltà eccessive” del singolo impianto, i casi particolari come il c.d. “parco carbone” ecc.

Vediamo più in dettaglio i profili degni di attenzione e le ulteriori questioni che presto troveranno riscontro nelle pronunce della Corte di Giustizia.

A) L’obbligo di informativa⁸

La Corte di Giustizia ha affermato⁹ che un’impresa del settore ener-

⁸ Sentenza della Corte di Giustizia, Sez. VI, 8 settembre 2016, causa C-461/15 E.ON Kraftwerke GmbH/Repubblica federale di Germania, in Raccolta 2016.

⁹ Il caso vede un’impresa tedesca del settore energetico che gestisce nel suo paese alcune centrali elettriche soggette all’obbligo di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra. Per la centrale di Heyden (Germania), richiede all’autorità tedesca competente in materia di vendita di diritti di emissione l’assegnazione a titolo gratuito di diritti di emissione per il periodo di scambio (dal 2013 al 2020), in proporzione al valore delle emissioni di calore. L’impresa non fornisce tutti i dati connessi con la capacità, il livello di attività o il funzionamento dell’impianto, ma solo i dati relativi a modifiche atte a influire sull’assegnazione delle quote.

getico che gestisce centrali elettriche soggette all'obbligo di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, allorché richieda all'autorità competente l'assegnazione a titolo gratuito di diritti di emissione per un determinato periodo in proporzione al valore delle emissioni di calore, deve fornire tutti i dati e le informazioni connesse con la capacità, il livello di attività o il funzionamento dell'impianto, oggetto di modifica ma anche degli altri impianti parimenti gestiti al fine di dare un quadro globale delle emissioni inquinanti.

Così, del pari, opera in modo corretto uno Stato membro allorché richieda alle imprese soggette all'obbligo di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione europea, che beneficiano di un'assegnazione di tali quote a titolo gratuito, di fornire le informazioni riguardanti tutte le modifiche previste o effettive della capacità, del livello di attività e del funzionamento di un impianto, senza limitare tale richiesta alle sole informazioni riguardanti le variazioni che possano avere un impatto su tale assegnazione.

B) “Difficoltà eccessive” per singolo impianto e il cd. “fattore di correzione”. Esiste un limite massimo per assegnare le quote ETS?

Il sistema ETS prevede non solo un'articolata metodologia, ma anche un esame approfondito e un rigoroso iter normativo per l'attribuzione delle quote gratuite di emissioni inquinanti. Trattasi di termini quantitativi attribuiti in modo rigoroso ove non sono previste deroghe, né la Commissione europea, con il suo potere indagatore e di controllo può introdurre ipotesi eccezionali a favore di un impianto rispetto ad un altro. L'attribuzione delle cd. quote gratuite per inquinare sono tassative e non possono essere aumentate, neppure dalla Commissione UE per alcuna ragione.

Eppure tale quadro lineare, ponderato e voluto dal legislatore europeo, è messo in crisi nel caso sottoposto alla Corte di Giustizia. E' accaduto che un paese membro avesse previsto nella propria legislazione nazionale una clausola di “difficoltà eccessive” tale da consentire l'attribuzione di quote di emissioni inquinanti aggiuntive rispetto a quelle attribuite. Più in particolare, l'Autorità tedesca, competente per l'attuazione della direttiva

n. 2003/87/CE¹⁰, ha proceduto ad attribuire talune quote aggiuntive ad un impianto tedesco di riciclaggio dei rifiuti dell'industria dell'acciaio, rispetto a quelle incluse nel Piano Nazionale di Assegnazione, in forza della clausola nazionale che prevede il caso delle "difficoltà eccessive".

Di fronte a tale condotta, la Commissione, con la decisione n. 2011/287/UE¹¹ ha contrastato detta attribuzione in quanto non prevista a livello legislativo e in quanto sfornita di qualsiasi potere derogatorio al riguardo. La Corte¹², esaminato il caso, è pervenuta ad annullare la decisione pur riconoscendo che, in effetti, alla Commissione non compete attribuire quote Ets non previste e che la normativa presenta una *lacuna legis* che non può essere sopperita dall'organo di controllo e guardiano del Trattato UE.

La Corte conferma la decisione del Tribunale di primo grado di annullamento della decisione, ma con motivazione diversa osservando che una clausola nazionale che preveda l'assegnazione di quote di emissioni in forza delle condizioni attuali di difficoltà eccessiva di un impianto specifico, non rientra nelle previsioni della direttiva n. 2003/87/CE. Una simile clausola, infatti, presuppone una valutazione "caso per caso" delle condizioni di difficoltà del singolo gestore della quale non può essere arbitra la Commissione UE.

Se in questa pronuncia la Corte Giustizia, pur annullando la decisione, si compiace della condotta della Commissione; ciò non si verifica

¹⁰ Direttiva n. 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 n. 96/61/CE del Consiglio (GU L 275, pag. 32), come modificata dalla direttiva n. 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (GU L 140, pag. 63). Ai sensi della direttiva, gli Stati membri possono assegnare alle imprese che rilasciano gas a effetto serra diritti di emissione, denominati "quote". Una parte delle quote disponibili è assegnata a titolo gratuito. Quando il quantitativo di quote gratuite assegnate a titolo provvisorio dagli Stati membri è superiore al quantitativo massimo di quote gratuite determinato dalla Commissione, è applicato un fattore di correzione transettoriale uniforme ("fattore di correzione") per livellare tali valori e ridurre le quote assegnate provvisoriamente.

¹¹ Decisione n. 2011/278/UE della Commissione, del 27 aprile 2011, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 *bis* della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 130, pag. 1).

¹² Sentenza della Corte di Giustizia del 22 giugno 2016 in causa C-540/14, P DK Recycling und Roheisen GmbH/ Commissione europea, in Raccolta 2016.

nell'altro caso¹³ sottoposto, ove con la decisione n. 2013/448/UE¹⁴, la Commissione ha fissato un "fattore di correzione"¹⁵, ai fini del calcolo del quantitativo di quote da assegnare annualmente per il conseguimento dell'obiettivo consistente nella cessazione delle quote a titolo gratuito entro il 2027. Tuttavia, con il medesimo atto non ha previsto alcun limite massimo di quote da assegnare annualmente a titolo gratuito per il conseguimento dell'obiettivo della completa cessazione di tali quote entro il 2027.

Così operando non solo ha violato le disposizioni in materia ma ha

¹³ Sentenza della Corte di Giustizia del 28 aprile 2016, Sez. II, in cause riunite n. C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14 Borealis Polyolefine GmbH e a./Bundesminister für Land, Forst, Umwelt und Wasserwirtschaft e a, in Raccolta 2016. Qui alcune imprese che producono emissioni di gas a effetto serra hanno proposto ricorsi in Italia, nei Paesi Bassi e in Austria contro le autorità nazionali competenti ad assegnare le quote di emissioni di gas a effetto serra, contestando la validità delle decisioni nazionali di assegnazione per il periodo dal 2013 al 2020 e, indirettamente, il quantitativo massimo annuo di quote (nonché il fattore di correzione) determinato dalla Commissione in due decisioni nel 2011 e nel 2013. Con la sua sentenza citata, la Corte dichiara, anzitutto, valida la decisione della Commissione del 2011, la quale ha escluso che, ai fini della determinazione del quantitativo massimo annuo di quote, siano prese in considerazione le emissioni degli impianti di produzione di elettricità. La Corte osserva come, dalla direttiva risulta che, contrariamente alle emissioni prodotte dagli impianti industriali, le emissioni degli impianti di produzione di elettricità non sono mai prese in considerazione al fine di determinare il quantitativo massimo annuo di quote. Siffatto trattamento asimmetrico delle emissioni, che limita il quantitativo delle quote disponibili, per gli euro giudici è conforme agli obiettivi della direttiva.

¹⁴ Decisione n. 2013/448/UE della Commissione, del 5 settembre 2013, relativa alle misure nazionali di attuazione per l'assegnazione transitoria a titolo gratuito di quote di emissioni di gas a effetto serra ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 240, pag. 27). Con la decisione n. 2011/278/UE, la Commissione, sulla base dei dati sulle emissioni forniti dagli Stati membri, ha fissato dei parametri di riferimento *ex ante* per il calcolo delle quote da assegnare a titolo gratuito per la Terza Fase: il quinquennio 2013-2020.

¹⁵ Si veda A. R. SORAGNESE, *Nuovi coefficienti per calcolare le quote di emissione nel Sistema Emission Trading: decisione n. 2013/447/UE*, Bollettino di Legislazione Tecnica Comunità Europee, n. 2/2013; M. BETSILL, M.J. HOFFMANN, 2011, *The Contours of "Cap and Trade": The Evolution of Emissions Trading Systems for Greenhouse Gases*, Review of Policy Research 28(1), 83 – 106; S. BOGOJEVIC, *Emissions Trading Schemes: Markets, States and Law*, Oxford: Hart Publishing; H. BOLSCHER, V. GRAICHEN, G. HAY, S. HEALY, J. LENSTRA, L. MEINDERT, D. REGECZI, M.-T. VON SCHICKFUS, K. SCHUMACHER, F. TIMMONS-SMAKMAN, 2013, *Carbon Leakage Evidence Project*, Rotterdam: Ecorys.

creato incertezza, mancando di prevedere in via preventiva, il numero massimo che legittima solo successivamente la previsione del fattore di correzione.

La Corte rileva che l'ambito di applicazione della direttiva è stato esteso, a decorrere dal 1° gennaio 2013, in modo da includere, in particolare, le emissioni derivanti dalla produzione di alluminio e da determinati settori dell'industria chimica. Secondo il tenore letterale della direttiva e nonostante l'esistenza di differenze tra le varie versioni linguistiche, la Commissione, allorché calcola il quantitativo massimo annuo di quote, è tenuta a fare riferimento solo alle emissioni degli impianti inclusi nel sistema comunitario a partire dal 2013 e non all'insieme delle emissioni incluse da tale data.

Detta procedura modifica di gran lunga il sistema di calcolo e il quantitativo massimo annuo di quote. Pertanto, in funzione dei dati il quantitativo massimo annuo di quote potrebbe essere superiore o inferiore a quello determinato dalla Commissione.

In considerazione del fatto che l'annullamento integrale della decisione potrebbe paralizzare l'attuazione del sistema di scambio di quote, la Corte decide di limitare gli effetti di inefficacia, salvaguardando il periodo anteriore alla data della pronuncia e inficiando il periodo posteriore ovvero al termine di un periodo di dieci mesi a decorrere dalla data della sentenza, al fine di consentire alla Commissione di adottare le misure necessarie.

Allo stato sono pendenti avanti alla Corte UE ulteriori vertenze che prendono a riferimento il medesimo atto sopra impugnato ed altre simili¹⁶. Negata l'opportunità di riunire i detti procedimenti è prevedibile che prossimamente saranno emanate distinte pronunce di annullamento del medesimo atto giuridico (l'art. 4 e l'Allegato II della decisione n. 2013/448/UE nonché in ordine all'art. 15 della decisione della Commissione n. 2011/287/UE¹⁷) con modulazione differenti e ulteriore degli ef-

¹⁶ Segnatamente le vertenze pendenti avanti alla Corte UE sono: causa C-502/14 (Buzzi Unicem SpA e a., GU 2015, C 26, pag. 13); causa C-506/14 (Yara Suomi Oy e a., GU 2015, C 34, pag. 9); causa da C-369/15 a C-373/15 (Siderúrgica Sevillana e a., GU 2015, C 311, pag.31); nonché causa C-456/15 (BASF); causa C-457/15 (Vattenfall Europe); causa C-460/15 (Schaefer Kalk), e causa C-461/15 (EON Kraftwerke).

¹⁷ All'art. 15 della decisione n. 2011/278/UE, la Commissione europea disciplina la "procedura" ed i "criteri" per la determinazione del fattore di correzione transettoriale ai fini dell'assegnazione di quote a titolo gratuito per il quinquennio 2013/2020. Nel

fetti.

La Corte dichiara invalido il quantitativo massimo annuo di quote gratuite di emissioni di gas a effetto serra stabilito dalla Commissione per il periodo dal 2013 al 2020 e domanda¹⁸ alla Commissione entro dieci mesi per stabilire un nuovo quantitativo, fermo restando che le precedenti assegnazioni di quote non possono essere rimesse in discussione.

C) No alle “doppie assegnazioni” di quote. Rapporti tra “impianti” e “sottoimpianti”

Interessante è anche l'altro caso¹⁹ in cui la Corte perviene ugualmente ad annullare la medesima decisione della Commissione ma per altri presupposti.

La Commissione UE, nella decisione n. 2013/448/UE²⁰ del 5 settem-

dettaglio, il Paragrafo 3 dell'art. 15 della decisione n. 2011/278/UE prevede che: a) gli Stati membri, entro il 30 dicembre 2011, utilizzando un apposito modulo elettronico, trasmettano alla Commissione un elenco contenente gli impianti situati nel loro territorio che possono beneficiare dell'assegnazione di quote a titolo gratuito ai sensi dell'art. 10 della direttiva n. 2003/87/CE (17), con l'indicazione dei quantitativi annui totali preliminari di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito nel periodo 2013/2020; b) una volta ricevuto l'elenco, la Commissione determini il fattore di correzione. Proprio con riferimento alla compilazione di questo elenco, sarebbero state escluse le emissioni di gas di scarico utilizzate per produrre elettricità e le emissioni dovute alla produzione di calore per la cogenerazione.

¹⁸ Sulla misurazione dei livelli di emissioni e la loro comunicazione alla commissione per il periodo 2013-2020 si veda: C. MIO, *La misurazione dei GHG: alcuni concetti introduttivi*, in *Ambiente & sviluppo*, 2004, 2, p. 191; L. ANDRIOLA, D. CAPANNOLO, *Protocollo di Kyoto ed Emission Trading: verifica e comunicazione dei gas ad effetto serra*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2004, 9, p. 885; A. MURATORI, *Emission Trading 2020: le nuove regole per il terzo periodo*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, 6, p. 542.

¹⁹ Sentenza della Corte di Giustizia, Sez. VI, 8 settembre 2016 in causa n. C-180/15 Borealis AB e a./ Naturvårdsverket, in *Raccolta* 2016.

²⁰ Si veda la decisione della Commissione n. 2013/448/UE (in GUUE 7 settembre 2013, C n. 240, p. 27), emanata per dare il via alla Terza Fase del sistema di assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito ha determinato il fattore di correzione transettoriale. La Prima Fase va dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2007, la Seconda Fase, quinquennale, per il periodo 2008-2012. Ai fini del monitoraggio delle emissioni da parte degli Stati membri, e della loro comunicazione alla Commissione per la Terza Fase, la Commissione ha adottato il regolamento n. 601/2012 (GUUE 181/30

bre 2013, indica i correttivi da apportare alle misure nazionali di attuazione per l'assegnazione transitoria a titolo gratuito di quote di emissioni di gas a effetto serra. Ma alcune società non sono d'accordo con la decisione. L'Autorità svedese per la tutela dell'ambiente procede ad assegnare, per il quinquennio 2013-2020, i quantitativi di emissioni di gas ad effetto serra, oggetto di scambio e restituzione a titolo gratuito.

La Corte di Giustizia si trova ad analizzare un problema sotteso all'attribuzione delle quote serra che è quello di evitare le doppie assegnazioni per singolo impianto.

Per operare correttamente afferma che non si devono assegnare quote di emissioni di gas a effetto serra ad un sottoimpianto oggetto di un parametro di riferimento di calore allorché questo esporti, verso utenze private, calore recuperato da un sottoimpianto, oggetto di un parametro di riferimento di combustibili.

In mancanza, al momento della rilevazione dei dati per l'assegnazione delle quote, si giungerebbe all'effetto non voluto di procedere ad un doppio conteggio della totalità delle emissioni legate alla produzione del calore esportato anche dal sottoimpianto.

Ecco che allora l'accertamento e l'individuazione di un "sottoimpianto, oggetto di un parametro di riferimento di calore", si pone fondamentale. Esso comprende l'attività di esportazione di calore misurabile, proveniente da un impianto incluso nel sistema per lo scambio delle quote di emissioni di gas a effetto serra, ad una rete di distribuzione di vapore, qualora quest'ultima possa essere qualificata come "impianto o altra entità non inclusi nel sistema dell'Unione".

Operando correttamente si giunge a vietare così di assegnare quote gratuite aggiuntive di emissioni di gas a effetto serra²¹ per le emissioni

del 12 luglio 2012).

²¹ Per un approfondimento critico sul meccanismo di assegnazione si veda: V. SCHYNS, A. LOSKE (2008), *The benefits and feasibility of an ETS based on benchmarks and actual production, a trilogy consisting of the possibility to ensure the total cap with "ex-post", an evaluation of carbon price signals and an analysis of concerns of using actual production, for IFIEC Europe*; A. NENTJES, E. WOERDMAN (2012), *Tradable Permits versus Tradable Credits: A Survey and Analysis, International Review of Environmental and Resource Economics*, 2012, 6, pp. 1-78; FEDERCHIMICA, Monografia n. 6, marzo 2014, *Valutazione e Proposta per l'EU ETS, Come garantire un futuro competitivo, low carbon, ed energeticamente efficiente*, in part. a p. 3 che sul carbon leakage si legge: "I perversi incentivi causati dall'assegnazione di quote gratuite

anche legate alla produzione di calore misurabile mediante la combustione dei gas di scarico, generati da un impianto oggetto di un parametro di riferimento per la ghisa liquida, come si verifica nel caso sottoposto agli euro giudici.

La Corte annulla la decisione n. 2013/448/UE della Commissione UE, precisando che gli effetti della invalidità saranno produttivi solo al termine di un periodo di dieci mesi a decorrere dalla data di pronuncia della sentenza del 28 aprile 2016, *Borealis Polyolefine e a.*, al fine di consentire alla Commissione europea di adottare le misure necessarie, e, per un altro, le misure adottate entro tale termine sulla base delle disposizioni invalidate non possano essere rimesse in discussione.

D) Gli impianti “in prova” soggiacciono all’attribuzione di quote di emissioni inquinanti²².

L’attività di “combustione di carburanti in impianti di potenza termica nominale totale superiore a 20 MW” rientra nell’Allegato I della direttiva n. 2003/87/CE, (c.d. “Sistema EU ETS”)²³.

A prescindere dalla funzionalità o meno, dalla condotta sperimentale dell’impianto le dette emissioni soggiacciono alla rigorosa normativa dei gas ad effetto serra.

basata sul criterio 'ex-ante' possono essere facilmente evitati adottando un'assegnazione dinamica "ex post" basata sugli effettivi livelli di produzione. Tale sistema implica che le assegnazioni di quote gratuite alle imprese non sono più indipendenti dal fatto che essi producano più o meno dei livelli storici di riferimento (arbitrari): quindi si eliminano sia i casi di windfall profit che le penalizzazioni per la crescita”.

²² Sentenza della Corte di Giustizia, Sez. VI, 28 luglio 2016, causa C-457/15 Vattenfall Europe Generation AG/ Bundesrepublik Deutschland, in Raccolta 2016.

²³ La direttiva n. 2003/87/CE, modificata dalla direttiva n. 2008/101/CE, in GUUE n. L 8/3 del 13 gennaio 2009 (recepita nell’ordinamento italiano con il decreto legislativo del 30 dicembre 2010, n. 257, in GU Serie Generale n.79 del 4 aprile 2013) e dalla direttiva n. 2009/29/CE, in GUUE n. L. 140/63 del 5 giugno 2009 (recepita nell’ordinamento italiano con il decreto legislativo del 13 marzo 2013, n. 30, in GU Serie Generale n. 79 del 4 aprile 2013. Si veda *ex multis* L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, in *Saggi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 97. L’Allegato I della direttiva n. 2003/87/CE elenca gli impianti e le categorie di attività per cui è richiesta una specifica autorizzazione ad emettere gas serra e, di conseguenza, scatta l’obbligo di scambio di quote.

Vattenfall Europe Generation AG, che gestisce una centrale elettrica alimentata a carbone la cui potenza termica di combustione è di 3700 MW, ritiene che il Sistema EU ETS non trovi applicazione per le centrali in fase di allestimento, che dunque non hanno ancora iniziato l'attività di produzione di energia elettrica finalizzata alla vendita a terzi. L'Autorità nazionale per l'attuazione della direttiva n.2003/87/CE è di avviso contrario. Del pari, anche la Corte di Giustizia precisa come l'obiettivo della direttiva ETS consista nella protezione dell'ambiente attraverso la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e non può essere perseguito compiutamente attraverso un discrimine tra emissioni finalizzate alla vendita di energia elettrica ed emissioni finalizzate al collaudo dell'impianto.

L'obbligo di scambio e restituzione delle quote di emissioni di gas a effetto serra sorge a decorrere dalla prima emissione di gas a effetto serra da parte dell'impianto, compresa quella emessa in occasione di una prova di funzionamento.

È quindi chiaro che la normativa in esame trova applicazione per le attività di combustione di carburanti in impianti di potenza termica nominale totale o superiore a 20 MW, indipendentemente dalla ulteriore finalità di detta combustione. Di conseguenza, sono sindacabili le emissioni prodotte dalla centrale di recente costruzione prim'ancora che questa abbia iniziato la sua attività di vendita a terzi dell'energia prodotta

Ad avviso della Corte di Giustizia *“l'obbligo di scambio di quote di un impianto per la produzione di elettricità sorge a partire dal momento della prima emissione di gas a effetto serra, e quindi eventualmente addirittura in un momento anteriore alla prima produzione di elettricità dell'impianto”* (24). Lo scopo della direttiva²⁵, è quello di ridurre le emissioni di gas serra *“(...) a un livello che impedisca qualsiasi perturbazione antropica pericolosa per il clima e il cui fine ultimo è la tutela dell'ambiente”* (P.to. 27 della motivazione).

(24) Si veda P.to. 43 della motivazione della sentenza.

(25) Si veda in tal senso sentenza del 29 aprile 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punto 28; sentenza del 28 aprile 2016, Borealis Polyolefine e a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14, in Raccolta 2016, punto 79.

E) Il caso del “Parco carbone”²⁶

La centrale a carbone olandese non è stata oggetto di valutazione del sistema di scambio di quote delle emissioni di gas a effetto serra di cui alla direttiva 2003/87/CE, pensando che il sistema ETS non trovasse applicazione con riferimento alle perdite di carbone conseguenti alla “attività di stoccaggio del carbone”, realizzate in “parco carbone” distinto, sotto il profilo fisico, rispetto all’impianto della centrale. Di diverso avviso è la Corte di Giustizia.

Un “parco carbone” rientra a pieno titolo nella nozione di “impianto” per cui trova applicazione il sistema di scambio di quote di emissioni di cui alla direttiva n. 2003/87/CE, laddove l’attività di stoccaggio del carbone abbia un collegamento funzionale con quella di combustione ed emetta, a sua volta, gas ad effetto serra.

Ai fini del monitoraggio delle emissioni dell’impianto, le perdite di carbone provenienti dal processo di autocombustione naturale di quest’ultimo durante lo stoccaggio in un sito facente parte di un impianto, non possono essere considerate come carbone esportato da tale impianto e quindi detraibile dal quantitativo delle emissioni effettuate.

3. Conclusioni

La tutela del clima cerca di passare attraverso una politica lungimirante, ove il mercato delle emissioni, da strumento economico ed amministrativo, utilizzato per controllare le emissioni di inquinanti e gas serra a livello internazionale, attraverso una ponderazione monetaria ed il commercio²⁷ delle quote di emissione tra stati diversi, diviene sempre più

²⁶ Sentenza della Corte di Giustizia 9 giugno 2016, causa n. C-158/15 *Elektricitets Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV/ Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit*, in Raccolta 2016.

²⁷ Cfr. *ex multis*: F. RANGHIERI, *Come funziona il mercato delle emissioni dei gas serra?*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2005, 5, p. 494; E. LUCCHINI GUASTALLA, *Il trasferimento delle quote di emissione di gas serra*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2005, 5, p. 20288; F. ARECCO, *Il mercato dei diritti di emissione di gas ad effetto serra*, in *Commercio Internazionale*, 2005, 15-16, p. 5; M. WILDER, L. FITZGERALD, *Carbon contracting, structuring transactions: practical Experiences*, in D. FREESTONE, C. STRECK (a cura di), *Legal aspects of implementing the Kyoto Protocol*

un oculato sistema di investimento strategico evolutivo di collaborazione solidale dei paesi uniti per garantire il rispetto dei vincoli ambientali imposti dal protocollo di Kyoto e ora dall'Accordo di Parigi.

Il concetto scientifico della resilienza, ovvero della la capacità di un sistema di adattarsi al cambiamento, è oggi più che mai calzante anche in campo politico, al punto da esigere l'attuazione di un efficace quadro strategico che salvaguardi il ben "clima", quale elemento chiave per la costruzione di un'Unione europea che garantisca ai cittadini europei un ambiente sicuro, sostenibile, competitivo ed affidabile.

Mechanisms: Making Kyoto work, Oxford, 2005, pp. 295 ss.; B. SWIFT, *U.S. Emissions trading: myths, realities, and opportunities*, in *na. res. & env.*, 2005, pp. 3 ss.; G. RUBAGOTTI, *Meccanismi flessibili per la lotta ai cambiamenti climatici: al via lo schema europeo di scambio dei diritti di emissione*, in questa *Rivista*, 2005, pp. 199 ss.; D. STEVANATO, *Prime riflessioni sui profili fiscali e contabili dei diritti di emissione dei gas serra*, in *Dialoghi di dir. Trib.*, 2006, p. 711; M. SALVADORI, C. GUGLIELMINOTTI, *Riflessioni sul protocollo di Kyoto e sul ruolo dell'Unione europea: la disciplina delle Aau [assigned amount units] tra diritti di emissione e meccanismi di mercato*, in *Dir. e politiche dell'Unione europea*, 2007, 2, pp. 101 ss.