

Assegnazione di quote per l'immissione in commercio di idrofluorocarburi

Trib. primo grado UE, Sez. I 16 giugno 2021, in causa T-126/19 - Kanninen, pres.; Jaeger, est. - Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji c. Commissione europea ed a.

Ambiente - Regolamento (UE) n. 517/2014 - Gas fluorurati a effetto serra - Assegnazione di quote per l'immissione in commercio di idrofluorocarburi - Eccezione di illegittimità - Art. 16 e allegati V e VI del regolamento n. 517/2014 - Principio di non discriminazione - Obbligo di motivazione.

(Omissis)

Sentenza

Fatti, procedimento e conclusioni delle parti

Fatti

1 Il regolamento (UE) n. 517/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sui gas fluorurati a effetto serra e che abroga il regolamento (CE) n. 842/2006 (GU 2014, L 150, pag. 195) è stato adottato nell'ambito della lotta contro le emissioni di gas a effetto serra.

2 Secondo il considerando 1 del regolamento n. 517/2014, i paesi sviluppati dovrebbero ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra dell'80-95% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2050 per limitare i cambiamenti climatici a un aumento della temperatura di 2 °C e prevenire in tal modo effetti indesiderati sul clima.

3 Gli idrofluorocarburi (HFC) sono una categoria di gas fluorurati ad effetto serra che hanno un potenziale di riscaldamento molto più alto dell'anidride carbonica (CO₂) e sono utilizzati, tra l'altro, nei sistemi di refrigerazione e di condizionamento d'aria, negli aerosol e nella fabbricazione di schiume isolanti.

4 A termini del considerando 13 del regolamento n. 517/2014, la riduzione graduale dei quantitativi di HFC che possono essere immessi in commercio è stata riconosciuta come il modo più efficace e più efficiente sotto il profilo dei costi per ridurre le emissioni di tali sostanze a lungo termine.

5 Per attuare tale riduzione progressiva, il regolamento n. 517/2014 prevede che la Commissione europea determini, in particolare ogni anno, una quantità massima di HFC che può essere immessa nel mercato dell'Unione europea nonché le quote di HFC, espresse in «tonnellate di CO₂ equivalente», che i produttori o gli importatori sono autorizzati ad immettere in commercio.

6 In tale contesto, la Commissione ha altresì redatto, conformemente all'articolo 17 di detto regolamento, un registro elettronico delle quote per l'immissione in commercio di HFC (in prosieguo: il «registro HFC») di cui assicura il funzionamento. I produttori e gli importatori attivi nel mercato degli HFC devono iscriversi in detto registro.

7 La ricorrente, la Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, è un'impresa polacca registrata dal 1° luglio 2014 nel registro HFC come «nuovo attore del mercato», vale a dire un'impresa che non ha dichiarato di aver immesso HFC in commercio nel periodo compreso tra il 2009 e il 2012, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 517/2014, per la quale l'assegnazione di quote di HFC è fondata esclusivamente sulle dichiarazioni annuali che essa presenta conformemente a tale disposizione.

8 Per il 2015, la ricorrente ha dichiarato di aver bisogno di 298 059 tonnellate di CO₂ equivalente di HFC e le è stata assegnata una quota di 65 004 tonnellate di CO₂ equivalente. Tuttavia, essa non ha immesso in commercio alcun HFC nel 2015.

9 Per il 2016, la ricorrente ha dichiarato di aver bisogno di 320 945 tonnellate di CO₂ equivalente di HFC e le è stata assegnata una quota di 47 690 tonnellate di CO₂ equivalente. Tuttavia, essa non ha immesso in commercio alcun HFC nel 2016.

10 Per il 2017, la ricorrente ha dichiarato di aver bisogno di 221 320 tonnellate di CO₂ equivalente di HFC e le è stata assegnata una quota di 34 690 tonnellate di CO₂ equivalente. Le è stata invece assegnata, secondo le informazioni fornite dalla Commissione, una quota di 34 060 tonnellate di CO₂ equivalente. La ricorrente ha immesso in commercio 34 047 tonnellate di CO₂ equivalente nel 2017.

11 Per il 2018, la ricorrente ha dichiarato di aver bisogno di 218 915 tonnellate di CO₂ equivalente di HFC e le è stata assegnata una quota di 11 650 tonnellate di CO₂ equivalente. Secondo i dati provvisori, essa ha immesso in commercio 15 884 tonnellate di CO₂ equivalente nel 2018.

12 Per il 2019, la ricorrente ha dichiarato di aver bisogno di 207 433 tonnellate di CO₂ equivalente di HFC.

13 Con la decisione della Commissione dell'11 dicembre 2018 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), alla ricorrente è stata assegnata una quota di 4 096 tonnellate di CO₂ equivalente di HFC per l'anno 2019. Essa ne è stata informata via e-mail il 12 dicembre 2018.

Procedimento e conclusioni delle parti



- 14 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 21 febbraio 2019, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 15 Il 29 maggio 2019 la Commissione ha depositato il controricorso.
- 16 Il 31 luglio 2019 la ricorrente ha depositato la replica.
- 17 Il 19 settembre 2019 la Commissione ha depositato la controreplica.
- 18 Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, previa ammissione ad intervenire a sostegno della Commissione, hanno depositato le loro memorie di intervento il 30 settembre 2019.
- 19 Il 14 ottobre 2019 la Commissione ha comunicato di non avere osservazioni da presentare sulle memorie di intervento. La ricorrente, da parte sua, ha preso posizione su dette memorie il 25 ottobre 2019.
- 20 Il 25 maggio 2020 il Tribunale (Prima Sezione), nell'ambito di misure di organizzazione del procedimento ai sensi dell'articolo 89 del regolamento di procedura, ha posto taluni quesiti alle parti principali e alle parti intervenienti.
- 21 Il 10 luglio 2020 le parti principali e le parti intervenienti hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale.
- 22 Il 27 luglio 2020 la Commissione ha preso posizione sulla risposta della ricorrente.
- 23 Il 6 agosto 2020 la ricorrente ha preso posizione sulle risposte della Commissione.
- 24 Il 26 ottobre 2020 il Tribunale di primo grado (Prima Sezione), nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento ai sensi dell'articolo 89 del regolamento di procedura, ha posto un nuovo quesito alla Commissione, al quale essa ha risposto il 9 novembre 2020.
- 25 Invitata dal Tribunale a prendere posizione sulla risposta della Commissione, la ricorrente non ha depositato osservazioni.
- 26 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- «annullare l'articolo 16 del (...) regolamento n. 517/2014 (...) sul quale si fonda la decisione impugnata e dichiarare, di conseguenza, l'irregolarità della decisione impugnata al riguardo»;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 27 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 28 Le parti intervenienti chiedono il rigetto del ricorso.
- 29 Poiché le parti non hanno chiesto lo svolgimento di un'udienza, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso, in applicazione dell'articolo 106, paragrafo 3, del regolamento di procedura, di statuire senza fase orale.

In diritto

Sull'oggetto del ricorso

30 Con il suo ricorso, la ricorrente chiede al Tribunale, secondo la formulazione delle sue domande conclusive, di «annullare l'articolo 16 del regolamento (...) n. 517/2014 (...) sul quale si fonda la decisione impugnata e [di] dichiarare, di conseguenza, l'irregolarità della decisione impugnata al riguardo».

31 Tuttavia, dal testo dell'atto di ricorso risulta che questa domanda, come riconosciuto dalla Commissione nel controricorso, dev'essere intesa come diretta all'annullamento della decisione impugnata e nel senso che essa fa valere, a tal fine, un'eccezione di illegittimità, ai sensi dell'articolo 277 TFUE, dell'articolo 16 del regolamento n. 517/2014.

Sulla ricevibilità dell'eccezione di illegittimità

32 La Commissione ritiene che l'eccezione di illegittimità sollevata dalla ricorrente non sia ricevibile. A tal riguardo, essa sostiene, in primo luogo, che la ricorrente non ha sufficientemente precisato le disposizioni specifiche oggetto di tale eccezione di illegittimità; in secondo luogo, che quest'ultima eccepisce l'illegittimità dell'articolo 16, paragrafo 5, e dell'allegato V del regolamento n. 517/2014 per la prima volta nell'ambito della sua risposta alla questione posta dal Tribunale, e quindi tardivamente; in terzo luogo, che il nesso giuridico tra la decisione impugnata e le disposizioni oggetto di detta eccezione di illegittimità non è dimostrato e, in quarto luogo, che non sussiste l'interesse ad agire della ricorrente nella parte in cui essa censura, con la sua eccezione di illegittimità, i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 16 del regolamento n. 517/2014.

33 Secondo una giurisprudenza costante, un'eccezione di illegittimità sollevata in via incidentale in forza dell'articolo 277 TFUE al momento della contestazione in via principale della legittimità di un terzo atto, è ricevibile solo se esiste un nesso di collegamento tra quest'atto e la norma di cui viene eccepita la presunta illegittimità. Poiché l'articolo 277 TFUE non è diretto a consentire ad una parte di contestare l'applicabilità di qualsiasi atto di carattere generale a sostegno di qualsivoglia ricorso, la portata di un'eccezione di illegittimità dev'essere limitata a quanto è indispensabile per la definizione della lite. Ne consegue che l'atto generale la cui illegittimità viene sollevata dev'essere applicabile, direttamente o indirettamente, alla fattispecie che forma oggetto del ricorso e che deve esistere un nesso giuridico diretto tra la decisione individuale impugnata e l'atto generale in questione (v. sentenza del 30 aprile 2019, Wattiau/Parlamento, T-737/17, EU:T:2019:273, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

34 Tuttavia, da una giurisprudenza costante risulta altresì che l'articolo 277 TFUE deve essere interpretato in modo



sufficientemente ampio affinché sia garantito un controllo di legittimità effettivo degli atti delle istituzioni di carattere generale a favore delle persone escluse dal ricorso diretto contro atti di questo tipo. Pertanto, l'ambito di applicazione dell'articolo 277 TFUE deve estendersi agli atti delle istituzioni rilevanti per l'adozione della decisione oggetto del ricorso di annullamento, nel senso che la detta decisione si basa essenzialmente su questi ultimi, anche ove essi non ne costituissero formalmente il fondamento giuridico (v. sentenza del 30 aprile 2019, Wattiau/Parlamento, T-737/17, EU:T:2019:273, punto 57 e giurisprudenza ivi citata). Inoltre, ai fini dell'esame di un'eccezione di illegittimità, le regole di regime unitario non possono essere scisse in modo artificioso (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2020, Commissione e Consiglio/Carreras Sequeros e a., C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676, punto 76).

35 A tal riguardo, in primo luogo, si deve constatare che la ricorrente ha identificato in modo sufficientemente chiaro le disposizioni di cui eccepisce l'illegittimità.

36 Infatti, come risulta dal primo capo delle domande della ricorrente, attraverso la sua eccezione di illegittimità quest'ultima censura l'articolo 16 del regolamento n. 517/2014. Inoltre, occorre rilevare che l'articolo 16 del regolamento n. 517/2014 rinvia al suo allegato V e che i suoi allegati V e VI fanno a loro volta riferimento al suo articolo 16, cosicché l'eccezione di illegittimità dev'essere intesa come diretta contro l'articolo 16 di detto regolamento in combinato disposto con i suoi allegati V e VI. Infine, dall'atto di ricorso risulta chiaramente che la ricorrente deduce che il sistema di ripartizione delle quote di HFC è illegittimo, in particolare, a causa di una discriminazione nei confronti delle imprese che non hanno dichiarato di aver immesso in commercio HFC nel periodo compreso tra il 2009 e il 2012 (in prosieguo: i «nuovi entranti») rispetto alle imprese che hanno dichiarato di aver immesso in commercio in tale periodo HFC (in prosieguo: le «imprese storiche»). In tal modo, la ricorrente fa riferimento all'intero regime costituito dall'articolo 16 del regolamento n. 517/2014 letto in combinato disposto con i suoi allegati V e VI.

37 Ne consegue altresì che l'affermazione della Commissione secondo cui la ricorrente ha eccepito l'illegittimità di talune disposizioni del regime di cui trattasi solo in una fase avanzata del procedimento, e quindi tardivamente, è infondata in fatto.

38 In secondo luogo, per quanto riguarda l'asserita mancanza di connessione tra le disposizioni oggetto dell'eccezione di illegittimità e la decisione impugnata, occorre constatare, da un lato, che la decisione impugnata è stata adottata sul fondamento dell'articolo 16, paragrafo 5, del regolamento n. 517/2014, sulla base di una dichiarazione resa dalla ricorrente ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, di tale regolamento. Del resto, la quota assegnata alla ricorrente da tale decisione è in funzione sia del numero di nuovi entranti, sia del volume delle quote richieste da questi ultimi, sia del volume delle quote assegnate, rispettivamente, alle imprese storiche e ai nuovi entranti che si erano già visti attribuire un valore di riferimento alla data di adozione della decisione impugnata (v. precedente punto 57), cosicché la decisione impugnata si fonda necessariamente, direttamente o indirettamente, sull'insieme delle regole di ripartizione delle quote di cui all'articolo 16 del suddetto regolamento e agli allegati V e VI di detto articolo rinvia.

39 Inoltre, nelle circostanze del caso di specie, in cui il regime oggetto dell'eccezione di illegittimità è costituito da una combinazione di norme sancite all'articolo 16 e agli allegati V e VI del regolamento n. 517/2014, sarebbe artificioso, per il Tribunale, scindere tale regime tra le sue diverse disposizioni ai fini dell'esame dell'eccezione di illegittimità.

40 Alla luce di quanto precede, si deve ritenere che sia dimostrato il rapporto di connessione richiesto tra le disposizioni di cui viene eccepita l'illegittimità e la decisione impugnata.

41 In terzo luogo, per quanto riguarda l'asserita carenza di interesse ad agire della ricorrente, l'argomentazione della Commissione poggia sulla premessa che i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 16 del regolamento n. 517/2014 possono essere scissi, ai fini dell'esame dell'eccezione di illegittimità, dal resto delle disposizioni di tale articolo e dagli allegati cui esso fa riferimento. Orbene, è sufficiente constatare che tale premessa è, nella fattispecie, errata, come risulta dai precedenti punti 38 e 39.

42 Del resto, se si dovesse seguire l'argomento della Commissione relativo all'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 517/2014, l'articolo 277 TFUE sarebbe privato di ogni effetto utile. Invero, la Commissione afferma che alla ricorrente non potrebbe essere assegnato alcun contingente qualora la disposizione di cui trattasi sparisse dall'ordinamento giuridico, privandola così dell'interesse ad eccepire la sua illegittimità. Orbene, una siffatta posizione equivale a negare a un singolo la possibilità di contestare la legittimità delle condizioni alle quali una disposizione subordina la concessione di un diritto.

43 Alla luce di quanto precede, si deve concludere che l'eccezione di illegittimità sollevata dalla ricorrente è ricevibile.

Nel merito

44 Con il suo ricorso, la ricorrente chiede l'annullamento della decisione impugnata. A tal proposito, essa solleva un'eccezione di illegittimità relativa al sistema di assegnazione delle quote istituito dal regolamento n. 517/2014.

45 A sostegno della sua eccezione di illegittimità, la ricorrente deduce due censure, la prima, relativa alla violazione del principio di non discriminazione e, la seconda, relativa all'insufficienza di motivazione.

Sulla censura relativa alla violazione del principio di non discriminazione

46 Con la sua prima censura, la ricorrente fa valere che le norme sull'attribuzione delle quote introdotte dal regolamento n. 517/2014 sono contrarie al principio di non discriminazione in quanto creano una differenza di trattamento ingiustificata tra i nuovi entranti e le imprese storiche. La Commissione, sostenuta dal Consiglio e dal Parlamento,



contesta l'argomentazione della ricorrente.

47 Secondo una costante giurisprudenza, il principio generale di non discriminazione oppure di parità di trattamento 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 sia obiettivamente giustificato (v. sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

48 Occorre dunque esaminare, anzitutto, se il trattamento differenziato cui fa riferimento la ricorrente si applichi a situazioni analoghe, dopodiché, se tale trattamento differenziato comporti svantaggi e, infine, se detto trattamento differenziato sia obiettivamente giustificato.

– *Sull'esistenza di un trattamento differenziato di situazioni analoghe*

49 In merito all'affermazione della ricorrente relativa a un trattamento discriminatorio dei nuovi entranti rispetto alle imprese storiche, occorre ricordare che 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 (sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 25).

50 Secondo la giurisprudenza, gli elementi che caratterizzano situazioni diverse e, quindi, la comparabilità di queste ultime devono, in particolare, essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto dell'Unione 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 causa (v. sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

51 Nel caso di specie occorre, in primo luogo, ricordare il funzionamento del sistema di ripartizione delle quote di HFC istituito dal regolamento n. 517/2014.

52 La Commissione assegna alle imprese le rispettive quote per l'immissione in commercio di HFC ogni anno, conformemente all'articolo 16, paragrafo 5, del regolamento n. 517/2014, in combinato disposto con il suo allegato VI.

53 Nell'ambito della determinazione delle quote da assegnare alle imprese, il regolamento n. 517/2014 opera una distinzione, al suo allegato VI, tra le imprese che dispongono di un valore di riferimento e quelle che non ne dispongono.

54 Ogni impresa per la quale è stato fissato un valore di riferimento riceve, conformemente all'allegato VI, punto 1, del regolamento n. 517/2014, una quota corrispondente all'89% del valore di riferimento moltiplicato per la percentuale indicata nell'allegato V di detto regolamento per l'anno in questione.

55 Per contro, le imprese per le quali non è stato fissato un valore di riferimento e che hanno presentato una dichiarazione ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 517/2014 ricevono, conformemente all'allegato VI, punto 2, di detto regolamento, una quota determinata secondo un calcolo effettuato in più fasi.

56 In primo luogo, viene determinata la quantità totale di HFC che può essere assegnata a queste aziende. A tal fine, la somma delle quote assegnate alle imprese che dispongono di un valore di riferimento è sottratta dalla quantità massima disponibile per l'anno in questione, indicata all'allegato V del regolamento n. 517/2014. Ciascuna impresa riceve, poi, una quota determinata in funzione della quantità richiesta, della quantità ancora disponibile e del numero e dell'importanza delle altre dichiarazioni effettuate ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 517/2014.

57 In secondo luogo, si deve rilevare che qualsiasi impresa può, in linea di principio, vedersi fissare un valore di riferimento. Infatti, il valore di riferimento è basato sulla quantità di HFC che un'impresa ha immesso legalmente in commercio nell'Unione in passato, per un certo periodo, ed è fissato dalla Commissione, con atto di esecuzione, per un periodo di tre anni.

58 Orbene, durante una prima fase di applicazione del regolamento n. 517/2014, solo le imprese storiche si sono viste fissare un valore di riferimento, basato, conformemente all'articolo 16, paragrafo 1, di detto regolamento, sulla media annuale delle quantità di HFC che il produttore o l'importatore hanno comunicato di aver immesso in commercio dal 2009 al 2012.

59 A tale riguardo, il 31 ottobre 2014, la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione recante determinazione, in applicazione del regolamento [n. 517/2014], dei valori di riferimento per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017 per ogni produttore o importatore che ha comunicato l'immissione in commercio di [HFC] a norma del regolamento (CE) n. 842/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2014, L 318, pag. 28; in prosieguo: la «decisione di esecuzione del 31 ottobre 2014»), con la quale essa ha fissato valori di riferimento unicamente per le imprese storiche.

60 Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento n. 517/2014, la Commissione determina da allora, ogni tre anni, i valori di riferimento per le imprese interessate, sulla base della media annuale delle quantità di HFC immesse legalmente in commercio.

61 Così, il 24 ottobre 2017, la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2017/1984, recante determinazione, in applicazione del [regolamento n. 517/2014], dei valori di riferimento per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2018 e il 31 dicembre 2020 per ogni produttore o importatore che ha comunicato l'immissione in commercio di [HFC] a norma del regolamento (CE) n. 842/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2017, L 287, pag. 4, in prosieguo: la «decisione di esecuzione del 24 ottobre 2017»).

62 Mentre con la decisione di esecuzione del 31 ottobre 2014 è stato determinato un valore di riferimento solo per le

imprese storiche, la decisione di esecuzione del 24 ottobre 2017 ha stabilito un valore di riferimento sia per le imprese storiche sia per i nuovi entranti che avevano effettuato dichiarazioni conformemente all'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 517/2014 e che avevano immesso in commercio HFC durante il periodo considerato.

63 In terzo luogo, occorre rilevare che da quanto precede deriva che le imprese storiche e i nuovi entranti sono trattati in modo diverso.

64 A tal riguardo, da un lato, occorre ricordare che, in forza dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 517/2014, in combinato disposto con i suoi allegati V e VI, punto 1, tutte le imprese storiche hanno disposto, durante il primo periodo triennale, di quote pari all'89% della quantità massima di HFC che poteva essere immesse in commercio nell'Unione ogni anno, mentre tutti i nuovi entranti hanno disposto durante tale periodo solo dell'11% di detta quantità.

65 Dall'altro, sebbene i nuovi entranti possano acquisire un valore di riferimento al momento della fissazione triennale dei nuovi valori di riferimento, resta il fatto che, nonostante tale facoltà, la differenza di trattamento persiste nel tempo, come risulta dai dati forniti dalla Commissione e dalla simulazione effettuata da quest'ultima in risposta ai quesiti del Tribunale.

66 In effetti, delle quantità totali assegnate nel 2015 (183,1 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente), 162,9 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente sono state assegnate alle imprese storiche e 20,1 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente ai nuovi entranti. Su tutti i quantitativi assegnati nel 2016 (170,3 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente), 151,6 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente sono stati assegnati alle imprese storiche e 18,7 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente sono stati assegnati ai nuovi entranti. Delle quantità totali assegnate nel 2017 (170,3 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente), 151,4 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente sono state assegnate alle imprese storiche e 18,9 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente sono state assegnate ai nuovi entranti che non disponevano ancora di un valore di riferimento. Delle quantità totali assegnate nel 2018 (101,5 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente), 93,5 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente sono state assegnate a tutte le imprese che disponevano di un valore di riferimento (78,2 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente delle quali sono state assegnate alle imprese storiche) e 7,9 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente sono state assegnate ai nuovi entranti che non disponevano ancora di un valore di riferimento. Infine, delle quantità totali assegnate nel 2019 (100,3 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente), 91,1 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente sono state assegnate a tutte le imprese che disponevano di un valore di riferimento (78 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente delle quali alle imprese storiche) e 9,1 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente sono state assegnate ai nuovi entranti che non disponevano ancora di un valore di riferimento. Inoltre, una parte non trascurabile dell'insieme delle quantità disponibili resta riservata nel corso degli anni alle imprese storiche, ancora pari al 30% circa per l'anno 2030.

67 In quarto luogo, contrariamente a quanto sostengono la Commissione, il Consiglio e il Parlamento, le imprese storiche e i nuovi entranti si trovano in una situazione comparabile tenendo in considerazione l'oggetto del regolamento n. 517/2014.

68 Infatti, l'oggetto del regolamento n. 517/2014 è l'istituzione di un sistema di quote per l'immissione in commercio di HFC.

69 Secondo il suo considerando 13, il regolamento n. 517/2014 persegue l'obiettivo di ridurre le emissioni di HFC a lungo termine riducendo gradualmente i quantitativi di HFC che possono essere immessi in commercio.

70 Siffatto obiettivo s'inscrive nella politica dell'Unione di limitare i cambiamenti climatici mondiali a un aumento della temperatura di 2 °C e prevenire in tal modo effetti indesiderati sul clima, come risulta dal considerando 1 del regolamento n. 517/2014.

71 Alla luce di tali elementi, le imprese storiche e i nuovi entranti si trovano in una situazione comparabile.

72 Infatti, sia le imprese storiche sia i nuovi entranti necessitano di quote per poter immettere in commercio HFC.

73 Inoltre, l'effetto delle emissioni di gas a effetto serra sul clima è lo stesso, indipendentemente dal fatto che esse derivino da un'immissione in commercio di HFC da parte di un'impresa storica o da parte di un nuovo entrante.

74 L'argomento della Commissione vertente sul fatto che le imprese storiche si troverebbero in una situazione diversa a causa dei loro investimenti e delle loro legittime aspettative non è rilevante ai fini dell'esame della comparabilità delle situazioni alla luce dell'oggetto del regolamento n. 517/2014.

75 Ciò vale anche per l'argomento della Commissione relativo al fatto che, tenuto conto dell'obiettivo diretto a ridurre progressivamente le emissioni di HFC, i nuovi entranti si troverebbero in una situazione diversa da quella delle imprese storiche, in quanto si tratterebbe, per i primi, di intraprendere una nuova attività e, per le seconde, di continuare un'attività già esercitata in passato.

76 Infatti, la differenza di situazioni prospettata dalla Commissione non è pertinente per determinare la comparabilità di dette situazioni. L'oggetto del regolamento n. 517/2014 consiste nell'istituire un sistema di quote di immissione in commercio di HFC al fine di conseguire l'obiettivo di una progressiva riduzione delle emissioni di HFC. Orbene, alla luce della quantità massima disponibile e della sua riduzione progressiva, le imprese storiche e i nuovi entranti si trovano in una situazione comparabile.

77 Pertanto, si deve concludere che le imprese storiche e i nuovi entranti si trovano, ai fini dell'esame delle regole di ripartizione delle quote alla luce del principio della parità di trattamento, in una situazione analoga, ricevendo tuttavia un

trattamento differenziato.

78 Per contro, riguardo, in particolare, alle piccole e medie imprese (PMI) degli Stati membri dell'Europa centrale o dell'Europa dell'Est, la ricorrente non fornisce alcun elemento che consenta di concludere che il sistema di assegnazione di quote di cui trattasi crei una discriminazione indiretta nei loro confronti.

79 Infine, nei limiti in cui la ricorrente fa valere una differenza di trattamento tra non due ma tre categorie di operatori, vale a dire le imprese storiche, i nuovi entranti per i quali è stato stabilito un valore di riferimento per gli anni dal 2018 al 2020 e i nuovi entranti non dispongono ancora di un valore di riferimento, occorre rilevare che essa si riferisce, al contempo, all'introduzione, da parte del regolamento n. 517/2014, di «due percorsi normativi» e che essa contrappone la situazione delle imprese storiche a quella dei nuovi operatori, indipendentemente dal fatto che sia stato stabilito un valore di riferimento nei loro confronti. Occorre quindi interpretare il suo argomento come riguardante la sola discriminazione asseritamente operata tra imprese storiche e nuove entranti.

80 In considerazione di quanto precede, si deve constatare che le imprese storiche e i nuovi entranti, pur trovandosi in situazioni comparabili rispetto all'oggetto e all'obiettivo del regolamento n. 517/2014, sono trattati in modo diverso.

– *Sull'esistenza di uno svantaggio risultante da un trattamento differenziato di situazioni analoghe*

81 Secondo la giurisprudenza, per poter imputare al legislatore dell'Unione 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. sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

82 Nel caso di specie, la Commissione non nega che il trattamento differenziato dei nuovi entranti rispetto alle imprese storiche comporti taluni svantaggi per i primi. In ogni caso, è sufficiente rinviare, per dimostrare l'esistenza di tali svantaggi, agli elementi di cui ai precedenti punti da 63 a 66.

83 Ciò posto, si deve concludere che il trattamento differenziato delle imprese storiche e dei nuovi entranti comporta svantaggi per questi ultimi.

– *Sulla giustificazione del trattamento differenziato di situazioni comparabili*

84 Secondo la ricorrente, il trattamento differenziato degli operatori storici e dei nuovi entranti è arbitrario e non è in alcun modo giustificato. In tale contesto, essa addebita in particolare al legislatore di aver stabilito la chiave di ripartizione delle quote senza aver effettuato un'analisi sufficiente dei dati o, in ogni caso, di non aver esposto i dati di cui trattasi. In pratica, il sistema introdotto si tradurrebbe in un'«enorme sproporzione» nell'assegnazione delle quote. La discriminazione sarebbe inoltre aggravata dall'aumento del numero dei nuovi entranti, dal fatto che le imprese storiche potrebbero trarre redditi significativi dalla vendita delle loro quote e ottenere altresì quote a partire dalla riserva.

85 La Commissione, sostenuta dal Consiglio e dal Parlamento, contesta l'argomentazione della ricorrente.

86 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. sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

87 Poiché il presente caso riguarda un atto legislativo, occorre ricordare che spetta al legislatore dell'Unione stabilire l'esistenza di criteri oggettivi dedotti a titolo di giustificazione e fornire al giudice dell'Unione gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultimo, dell'esistenza di tali criteri (v., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

88 La giurisprudenza riconosce al legislatore dell'Unione, 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. Inoltre, quando è chiamato a ristrutturare o a creare un sistema complesso, quest'ultimo può scegliere di ricorrere ad un approccio per fasi e procedere in particolare in funzione dell'esperienza acquisita (v. sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

89 Tuttavia, anche in presenza di un tale potere, il legislatore dell'Unione è tenuto a basare la sua scelta su criteri oggettivi e adeguati rispetto allo scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi, tenendo conto di tutti gli elementi di fatto e dei dati tecnici e scientifici disponibili al momento dell'adozione dell'atto in questione (v. sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

90 A tal riguardo, occorre precisare che l'ampio potere discrezionale del legislatore dell'Unione, che implica un limitato sindacato giurisdizionale sul suo esercizio, non riguarda esclusivamente la natura e la portata delle disposizioni da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di base (v. sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 78 e giurisprudenza ivi citata).

91 Un siffatto controllo giurisdizionale, quantunque di portata limitata, richiede che le istituzioni dell'Unione, da cui promana l'atto di cui trattasi, siano in grado di dimostrare dinanzi al giudice dell'Unione che l'atto è stato adottato attraverso un esercizio effettivo del loro potere discrezionale, che presuppone che siano presi in considerazione tutti gli elementi e le circostanze rilevanti della situazione che tale atto è inteso a disciplinare. Ne consegue che dette istituzioni devono, per lo meno, poter produrre ed esporre in modo chiaro e inequivocabile i dati di base che hanno dovuto essere

presi in considerazione per fondare le misure controverse di tale atto e dai quali dipendeva l'esercizio del loro potere discrezionale (sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 81 e giurisprudenza ivi citata).

92 Infine, nell'esercizio del suo potere discrezionale, il legislatore dell'Unione deve tenere pienamente conto, oltre che dell'obiettivo principale, degli interessi in gioco. 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, l'esercizio del potere discrezionale del legislatore dell'Unione non può produrre risultati manifestamente meno adeguati di quelli risultanti da altre misure parimenti adeguate a tali obiettivi (v., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).

93 Di conseguenza, ai fini dell'esame della giustificazione del trattamento differenziato constatato nel caso di specie, occorre esaminare, in primo luogo, se la valutazione del legislatore dell'Unione poggia su una presa in considerazione dei dati rilevanti e se il trattamento differenziato tra le imprese storiche e i nuovi entranti sia fondato su criteri oggettivi e adeguati rispetto allo scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi.

94 A tal riguardo, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 517/2014, il criterio su cui si basa il trattamento differenziato è il fatto che l'impresa abbia o meno comunicato informazioni ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 842/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, relativo a taluni gas fluorurati a effetto serra (GU 2006, L 161, pag. 1), relativa all'immissione in commercio di HFC tra il 2009 e il 2012. A seconda dei casi, l'impresa dipende dal sistema di cui all'articolo 16, paragrafo 1, o all'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 517/2014.

95 Gli elementi sui quali si è basato il legislatore e le considerazioni che l'hanno condotto alle scelte effettuate risultano dalla genesi del regolamento n. 517/2014.

96 Risulta infatti dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 novembre 2012, sui gas fluorurati a effetto serra [COM/2012/643 final – 2012/0305 (COD); in prosieguo: la «proposta di regolamento»], che la Commissione si è basata sul documento di lavoro del 7 novembre 2012 redatto dai suoi servizi (Impact Assessment – Review of Regulation [EC] N° 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases [Analyse d'impact – Révision du règlement (CE) n° 842/2006] SWD[2012] 364 final; in prosieguo: la «valutazione d'impatto») che accompagnava tale proposta.

97 Come esposto al punto 2 della valutazione d'impatto e ricordato al punto 2 della proposta di regolamento, la Commissione ha raccolto una vasta quantità di informazioni tecniche provenienti da un gran numero di studi specialistici e, in particolare, da uno studio preparatorio dettagliato ai fini della revisione del regolamento n. 842/2006. Un gruppo di esperti composto da 47 membri in rappresentanza di diversi settori industriali, degli Stati membri e di organizzazioni non governative (ONG) è stato incaricato di formulare orientamenti e di fornire contributi tecnici per la realizzazione di tale studio. Il Centro comune di ricerca ha inoltre effettuato un'analisi macroeconomica delle opzioni strategiche.

98 Inoltre, ne risulta che la Commissione ha effettuato un'ampia consultazione dei portatori di interesse, in particolare sotto forma di una consultazione pubblica online durata tre mesi, dal 26 settembre al 19 dicembre 2011. Dei 261 portatori di interesse che hanno risposto alla consultazione online, 164 provenivano da organizzazioni il 75% delle quali erano legate all'industria. Inoltre, almeno 47 dei 161 portatori di interesse consultati rappresentavano il punto di vista delle PMI.

99 Infine, ne risulta che il 13 febbraio 2012 la Commissione ha tenuto un'audizione pubblica a Bruxelles (Belgio) che ha riunito oltre 130 partecipanti in rappresentanza dell'industria, degli Stati membri, delle ONG e del Parlamento. Tale audizione ha consentito ai suddetti partecipanti di fornire un ritorno di informazione e di esprimere il loro punto di vista sulle diverse opzioni.

100 Le ragioni che hanno indotto il legislatore ad assegnare, in linea di principio, le quote in funzione della quantità di HFC immessi in commercio nel passato risultano, in particolare, dalle pagine da 164 a 166 della valutazione d'impatto.

101 Ne consegue, anzitutto, che il legislatore, avendo esaminato le opzioni di una vendita all'asta di quote o di un'assegnazione gratuita, ha optato per la seconda opzione.

102 Da un lato, esso ha ritenuto che una vendita all'asta fosse sproporzionata rispetto alle dimensioni del mercato. Dall'altro, esso ha considerato che il fatto che il mercato di cui trattasi fosse altamente concentrato rischiava di nuocere al buon funzionamento di un sistema di vendita all'asta.

103 Per quanto riguarda, poi, le scelte del legislatore, risulta inoltre dalla valutazione d'impatto che quest'ultimo, avendo esaminato le opzioni di un'assegnazione di quote sulla base di domande e di un'assegnazione di quote in funzione delle emissioni storiche, ha deciso di applicare, in linea di principio, la seconda opzione.

104 A tal riguardo, il legislatore ha fatto riferimento, come risulta anche dalla valutazione d'impatto, all'esperienza acquisita nell'ambito del sistema di quote istituito per le sostanze che riducono lo strato di ozono. Infatti, ne risultava che alcune imprese tendevano ad esagerare il loro fabbisogno nelle loro dichiarazioni, a scapito di quelle che effettuavano dichiarazioni più realistiche. Così, è stato considerato che una «prassi generalizzata di dichiarazione eccessiva» rischiava di perturbare il buon funzionamento del sistema di assegnazione delle quote.

105 Per quanto riguarda, infine, il criterio chiave di ripartizione delle quote, dal considerando 15 del regolamento

n. 517/2014 risulta che il trattamento differenziato risulta dalla scelta di principio del legislatore di assegnare le quote in funzione della quantità di HFC immessa in commercio durante il periodo di riferimento, ossia tra il 2009 e il 2012, mettendo al contempo a disposizione dei nuovi entranti una riserva dell'11% del limite quantitativo complessivo, «per non escludere le piccole imprese (...) che nel periodo di riferimento non hanno immesso in commercio 1 tonnellata o più di gas fluorurati a effetto serra».

106 A tal riguardo, la Commissione, sulla base dei dati relativi al periodo compreso tra il 2007 e il 2011 che le sono stati comunicati dalle imprese attive sul mercato degli HFC, conformemente al regolamento n. 842/2006, ha concluso, come risulta dalla valutazione d'impatto, che, tenuto conto della maturità del mercato degli HFC sfusi, una quota del 5% del valore storico di riferimento doveva essere sufficiente a rispondere alle esigenze dei nuovi entranti.

107 Il criterio di ripartizione delle quote proposto dalla Commissione è stato oggetto di discussione in sede di processo legislativo. Nel corso del procedimento legislativo, gli Stati membri hanno discusso, in Consiglio, in merito al volume della riserva per i nuovi entranti e hanno esaminato il suo aumento fino al 15 – 20% della quantità totale di HFC. In tale contesto, il 13 settembre 2013 si è svolta una riunione del gruppo di lavoro «Ambiente», con l'obiettivo di incoraggiare gli Stati membri a pronunciarsi, in particolare, sul livello adeguato della riserva per i nuovi entranti. A seguito di tali discussioni, è stato raggiunto un accordo a favore del criterio di ripartizione delle quote stabilito dal regolamento n. 517/2014.

108 In considerazione di quanto precede, gli argomenti della ricorrente non possono essere accolti.

109 Infatti, da un lato, l'affermazione della ricorrente secondo cui il legislatore avrebbe dovuto seguire il sistema del mercato dei diritti di emissione di CO₂, il che avrebbe impedito le presunte derive attuali del mercato degli HFC, non è dimostrata.

110 Dall'altro, la critica della ricorrente secondo cui il criterio di ripartizione delle quote è arbitrario ed è stato fissato dal legislatore senza aver effettuato le analisi necessarie o senza essersi basato sui dati rilevanti è infondata in fatto, come risulta dai precedenti punti da 105 a 107. Inoltre, si deve constatare che la fissazione di tale criterio di ripartizione riflette scelte di natura politica, nella fattispecie la previsione della proporzione di quote necessaria per consentire un accesso sufficiente dei nuovi entranti sul mercato degli HFC, nei confronti dei quali la giurisprudenza riconosce al legislatore un ampio potere discrezionale.

111 Alla luce di quanto precede, si deve concludere che la scelta del legislatore di operare una differenziazione tra le imprese storiche e i nuovi entranti si basa su una presa in considerazione dei dati rilevanti e che il trattamento differenziato è fondato su criteri obiettivi e adeguati al fine di garantire il buon funzionamento del sistema di assegnazione delle quote e di garantire un accesso sufficiente al mercato per i nuovi entranti.

112 In secondo luogo, ai fini dell'esame della giustificazione del trattamento differenziato, occorre esaminare, conformemente alla giurisprudenza ricordata ai precedenti punti 86 e 92, se la differenza di trattamento sia proporzionata allo scopo perseguito e se, pertanto, il legislatore non abbia ecceduto i limiti del suo potere discrezionale non tenendo conto degli interessi in gioco o adottando misure che producono risultati manifestamente meno adeguati di quelli risultanti da altre misure parimenti idonee a conseguire gli obiettivi perseguiti.

113 A tal riguardo, si deve constatare che il legislatore ha tenuto conto degli interessi dei nuovi entranti, prevedendo per essi una riserva fissata, per il primo periodo triennale di assegnazione delle quote, all'11% delle quantità di HFC disponibili.

114 Tuttavia, la ricorrente ritiene che il trattamento differenziato delle imprese storiche e dei nuovi entranti non sia proporzionato, in quanto il legislatore, cumulando gli svantaggi per i nuovi entranti, sarebbe andato oltre il suo margine di discrezionalità.

115 Infatti, secondo la ricorrente, i nuovi entranti sarebbero svantaggiati sotto diversi profili.

116 In primo luogo, il numero di nuovi entranti sarebbe in crescita continua, con la conseguenza che la quantità disponibile per ciascun nuovo operatore diminuirebbe in modo proporzionale. Per contro, i quantitativi disponibili per le imprese storiche non sarebbero interessati dal numero crescente di imprese attive sul mercato.

117 In secondo luogo, i nuovi entranti non potrebbero prevedere la quantità che deve formare oggetto delle assegnazioni future di quote, il che renderebbe molto difficile la pianificazione delle loro attività. Dal canto loro, le imprese storiche conoscerebbero con precisione la quantità di HFC che esse potrebbero immettere sul mercato fino al 2030.

118 In terzo luogo, le imprese storiche trarrebbero redditi importanti dalla «vendita» delle loro quote a scapito dei nuovi entranti, il che dimostrerebbe, peraltro, il carattere sovradimensionato dei quantitativi assegnati alle imprese storiche.

119 In quarto luogo, contrariamente al considerando 15 del regolamento n. 517/2014, le imprese storiche potrebbero procurarsi quote provenienti dalla riserva, aggravando ulteriormente la discriminazione nei confronti dei nuovi entranti.

120 Infine, in quinto luogo, il trattamento differenziato sarebbe tanto più grave in quanto i nuovi entranti non potrebbero utilizzare in concreto le quote loro assegnate. Infatti, l'importazione della HFC al di sotto della capacità totale di un container sarebbe praticamente impossibile. Orbene, la scarsa quantità di HFC ad essi assegnata non sarebbe sufficiente per importare HFC in quantità sufficiente per riempire un contenitore.

121 Tali argomenti non possono essere accolti.

122 Infatti, anzitutto, occorre rilevare che, conformemente all'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento n. 517/2014, ai

nuovi entranti vengono fissati valori di riferimento sulla base delle quantità di HFC legalmente immesse in commercio nell'Unione durante il periodo di riferimento.

123 Pertanto, tali imprese non si limitano più a vedersi assegnare quote per il futuro in forza di una domanda presentata ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 517/2014, ma percepiscono quote in funzione del valore di riferimento stabilito per ciascuna di esse. Gli inconvenienti asseriti dalla ricorrente sono, quindi, soltanto passeggeri. Peraltro, la ricorrente stessa avrebbe potuto vedersi attribuire un valore di riferimento nella decisione di esecuzione del 24 ottobre 2017 se avesse immesso in commercio HFC conformemente alle quote che le erano state assegnate per gli anni 2015 e 2016.

124 Occorre poi mettere in rilievo la traiettoria dell'evoluzione della ripartizione delle quote. A tal riguardo, dai dati, non contestati dalla ricorrente, risultanti dalla simulazione fornita dalla Commissione in risposta ad un quesito del Tribunale risulta che la proporzione delle quote assegnate a partire dalla riserva continua ad aumentare nel corso degli anni. Così, nel 2030, dal 40 al 55% dell'insieme dei quantitativi disponibili per tutte le imprese saranno assegnati a partire dalla riserva. In parallelo, la proporzione dei quantitativi riservati alle imprese storiche è in continua diminuzione, dall'89% nel 2015 al 33% circa nel 2030.

125 Inoltre, è errato addebitare al legislatore il fatto che il sistema di ripartizione delle quote messo in atto dal regolamento n. 517/2014 non rispetta il suo considerando 15.

126 Occorre infatti ricordare che, conformemente al considerando 15 del regolamento n. 517/2014, l'11% del limite quantitativo globale doveva essere riservato ai nuovi entranti «in un primo tempo». Orbene, dall'allegato VI, punto 3, di tale regolamento risulta che le domande contenute nelle dichiarazioni delle imprese storiche rese conformemente all'articolo 16, paragrafo 2, di detto regolamento sarebbero state onorate, durante il periodo compreso tra il 2015 e il 2017, solo dopo l'assegnazione delle quote ai nuovi entranti, il che implica per l'appunto che, durante il primo periodo triennale, la riserva dell'11% era interamente a disposizione dei nuovi entranti.

127 Inoltre, per quanto riguarda l'argomento relativo ai redditi generati dalla «vendita» di quote, è pacifico che dalle cifre fornite dalla Commissione in risposta ad un quesito del Tribunale risulta che, ogni anno, le imprese storiche hanno trasferito una percentuale molto elevata delle quote loro assegnate. A titolo esemplificativo, nel 2017, 151,4 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente di HFC sono state assegnate alle imprese storiche e queste ultime hanno trasferito 63,1 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente.

128 Tuttavia, la Commissione sostiene, senza essere contraddetta su tale punto dalla ricorrente, che la gran parte dei suddetti trasferimenti ha avuto luogo tra imprese di uno stesso gruppo e che solo una minima parte di tali trasferimenti ha riguardato imprese nuove.

129 Ciò posto, la tesi della ricorrente secondo cui il gruppo delle imprese storiche approfitterebbe, contrariamente al gruppo dei nuovi entranti, di ingenti introiti generati dalla «vendita» di quote non può essere accolta.

130 Del pari, l'argomento relativo all'asserita difficoltà pratica di riempire container a causa delle quote troppo basse assegnate ai nuovi entranti non può essere accolto.

131 Infatti, da un lato, l'eventualità che una quota assegnata non sia abbastanza significativa per poter procedere all'importazione di HFC in quantità sufficiente per riempire un contenitore riveste un carattere al contempo ipotetico e fortemente aleatorio, di cui non si può addebitare al legislatore di non aver tenuto conto. Dall'altro lato, ed in ogni caso, la Commissione sostiene, senza essere contraddetta su tale punto dalla ricorrente, che è possibile per più imprese che dispongano di quote esigue in volume di raggruppare tali volumi esigui al fine di raggiungere il volume minimo tecnicamente necessario per riempire un container.

132 Per quanto riguarda, infine, il numero di nuovi operatori, è vero che esso è fortemente aumentato, il che ha comportato che le quantità di HFC disponibili per ogni nuovo operatore siano diminuite proporzionalmente, mentre le quantità disponibili per le imprese storiche non sono state interessate dal numero crescente di nuovi entranti.

133 Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, tale effetto non implica che il legislatore abbia ecceduto il suo ampio potere discrezionale.

134 A tal riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che, conformemente ai principi ricordati al precedente punto 92, l'importanza dell'obiettivo di tutela dell'ambiente e, in particolare, di graduale riduzione delle emissioni di HFC può giustificare conseguenze economiche negative per talune categorie di imprese.

135 In secondo luogo, l'importanza di ridurre le quantità di HFC disponibili per i nuovi entranti in proporzione al loro numero è mitigata da due elementi.

136 Da un lato, come ricordato al precedente punto 57, i nuovi entranti possono acquisire un valore di riferimento e ricevere così un'assegnazione di quote che, pertanto, non è più determinata in funzione del numero crescente di nuovi entranti.

137 Dall'altro, come constatato al precedente punto 124, la percentuale delle quantità di HFC da assegnare a partire dalla riserva, e quindi disponibile per i nuovi entranti, continua ad aumentare nel corso degli anni, mentre la proporzione delle quantità da assegnare alle imprese storiche diminuisce continuamente.

138 In terzo luogo, conformemente alla giurisprudenza ricordata al precedente punto 89, il legislatore deve tener conto di tutti gli elementi di fatto nonché dei dati tecnici e scientifici disponibili al momento dell'adozione dell'atto in questione.

139 Orbene, la ricorrente non ha asserito che il legislatore, al momento dell'adozione del regolamento n. 517/2014, sapeva o avrebbe dovuto sapere che il numero di nuovi entranti sarebbe sensibilmente aumentato.

140 In quarto luogo, poiché la quantità di HFC disponibile nella riserva è limitata, l'aumento del numero di nuovi entranti comporta necessariamente che la quantità disponibile per ogni nuovo operatore diminuisca in funzione del numero crescente di nuovi entranti.

141 Orbene, da un lato, come risulta dal precedente punto 111, la ricorrente non è riuscita a rimettere in discussione il fatto che il sistema di assegnazione delle quote istituito dal regolamento n. 517/2014 risulta da una scelta del legislatore che si basa su criteri obiettivi e appropriati.

142 Dall'altro lato, la ricorrente, oltre alla sua affermazione non comprovata secondo cui il legislatore avrebbe dovuto istituire un sistema identico a quello del mercato dei diritti di emissione di CO₂, non ha cercato di dimostrare che il legislatore avrebbe avuto la facoltà di adottare misure alternative meno restrittive ma altrettanto efficaci, al fine di provare che quest'ultimo avrebbe ecceduto il suo ampio potere discrezionale.

143 Ciò premesso, si deve concludere che le conseguenze negative che derivano, per i nuovi entranti, dall'aumento del loro numero non implicano che il legislatore abbia ecceduto i limiti del suo ampio potere discrezionale.

144 Alla luce di quanto precede, l'esame dei vari argomenti sollevati dalla ricorrente non consente di concludere che il legislatore abbia ecceduto i limiti del suo ampio potere discrezionale adottando misure che producono risultati manifestamente meno adeguati di quelli che sarebbero risultati da altre misure parimenti idonee a raggiungere gli obiettivi perseguiti.

145 In tali circostanze, si deve concludere che il trattamento differenziato delle imprese storiche rispetto ai nuovi entranti è proporzionato e giustificato. Di conseguenza, la prima censura dev'essere respinta in quanto infondata.

Sulla censura relativa alla violazione dell'obbligo di motivazione

146 Con la sua seconda censura, la ricorrente sostiene che il legislatore non ha debitamente motivato le regole di assegnazione delle quote di HFC.

147 Tale censura, che non è in alcun modo comprovata, non può essere accolta.

148 Secondo una giurisprudenza costante, la motivazione deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e da permettere all'organo giurisdizionale competente di esercitare il proprio controllo (v. sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

149 Del pari, l'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto per accertare se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE occorre far riferimento non solo al tenore di tale atto, ma anche al suo contesto e al complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia interessata (v. sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

150 Sempre secondo una giurisprudenza costante, la portata dell'obbligo di motivazione dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e, nel caso di atti di portata generale, la motivazione può limitarsi a indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e, dall'altro, gli obiettivi generali che esso si prefigge. In tale contesto, la Corte ha già statuito, in particolare, che sarebbe eccessivo pretendere una motivazione specifica per le diverse scelte di natura tecnica operate qualora l'atto contestato faccia emergere, nei suoi aspetti essenziali, l'obiettivo perseguito dall'istituzione [v. sentenza del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo), C-611/17, EU:C:2019:332, punto 42 e giurisprudenza ivi citata].

151 Peraltro, dalla giurisprudenza risulta che gli elementi contenuti in una valutazione d'impatto possono essere presi in considerazione al fine di valutare se l'autore dell'atto abbia soddisfatto il suo obbligo di motivazione (v., in tal senso, sentenze del 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-358/14, EU:C:2016:323, punti 123 e 124, e del 22 novembre 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, punto 80).

152 Per contro, occorre ricordare che, quando le istituzioni dell'Unione dispongono di un ampio potere discrezionale e quando, in particolare, esse sono chiamate ad operare scelte di natura prettamente politica e valutazioni complesse, il controllo giurisdizionale delle valutazioni sottese all'esercizio di tale potere deve consistere nel verificare l'assenza di errori manifesti (v. sentenza del 19 dicembre 2019, Puppink e a./Commissione, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punto 95 e giurisprudenza ivi citata).

153 Se, dunque, l'ampio potere discrezionale delle istituzioni è oggetto di un controllo giurisdizionale limitato, inteso a verificare, segnatamente, il carattere sufficiente della motivazione della comunicazione stessa e l'assenza di errori manifesti di valutazione (sentenza del 19 dicembre 2019, Puppink e a./Commissione, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punto 96), tale controllo limitato della motivazione deve nondimeno essere effettivo.

154 Nel caso di specie, per quanto riguarda il trattamento differenziato degli operatori economici nell'ambito dell'assegnazione delle quote, occorre rilevare che tanto i motivi che hanno indotto il legislatore a stabilire l'assegnazione delle quote di HFC in funzione delle emissioni storiche quanto quelli relativi al criterio di ripartizione delle quantità disponibili emergono dai considerando 15 e 16 del regolamento n. 517/2014 e dalla valutazione d'impatto. Infatti, come

ricordato ai precedenti punti da 100 a 107, le pagine da 164 a 166 della valutazione d'impatto espongono le ragioni che hanno indotto il legislatore a scegliere un sistema basato sull'assegnazione di quote in funzione delle emissioni storiche, completato da un'assegnazione di quote su richiesta per i nuovi entranti.

155 È vero che la valutazione d'impatto esponeva che, tenuto conto della maturità del mercato degli HFC sfusi, era sufficiente riservare il 5% delle quantità disponibili ai nuovi entranti, mentre il criterio di ripartizione delle quote tra le imprese storiche e i nuovi entranti infine adottata era rispettivamente dell'89% e dell'11% e i motivi che hanno indotto il legislatore ad adottare tale criterio di ripartizione non sono enunciati nel regolamento n. 517/2014.

156 Tuttavia, dalla giurisprudenza richiamata al precedente punto 150 risulta che sarebbe eccessivo pretendere una motivazione specifica per le diverse scelte di natura tecnica operate qualora l'atto contestato faccia emergere, nei suoi aspetti essenziali, l'obiettivo perseguito dall'istituzione.

157 Infine, occorre constatare che, in ogni caso e come dimostra l'esame della prima censura, la motivazione accolta ha consentito alla ricorrente di conoscere le ragioni del provvedimento criticato e al Tribunale di esercitare il suo controllo.

158 Per tali ragioni, la seconda censura dev'essere respinta in quanto infondata, così come, di conseguenza, l'eccezione di illegittimità sollevata dalla ricorrente.

159 In considerazione di tutto quanto precede, e poiché il ricorso si basa unicamente sulla suddetta eccezione di illegittimità sollevata, ai sensi dell'articolo 277 TFUE, contro il regolamento n. 517/2014, il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

160 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico.

161 La ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, delle spese sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima. Le parti intervenienti sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji si farà carico delle proprie spese e di quelle sostenute dalla Commissione europea.

3) Le spese sostenute dal Consiglio dell'Unione europea e dal Parlamento europeo restano a loro carico.

(Omissis)