

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

7 settembre 2016*

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Direttiva 2009/73/CE – Energia – Settore del gas – Determinazione dei prezzi di fornitura di gas naturale ai clienti finali – Tariffe regolamentate – Ostacolo – Compatibilità – Criteri di valutazione – Obiettivi di sicurezza dell’approvvigionamento e di coesione territoriale»

Nella causa C-121/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Conseil d’État (Consiglio di Stato, Francia), con decisione del 15 dicembre 2014, pervenuta in cancelleria il 10 marzo 2015, nel procedimento

Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)

contro

Premier ministre,

Ministre de l’Économie, de l’Industrie et du Numérique,

Commission de régulation de l’énergie,

ENGIE, già GDF Suez

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da J.L. da Cruz Vilaça, presidente di sezione, F. Biltgen, A. Borg Barthet (relatore), E. Levits e M. Berger, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: A. Calot Escobar

* Lingua processuale: il francese.

considerate le osservazioni presentate:

- per l'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), da O. Fréget e R. Lazerges, avocats;
- per l'ENGIE, da C. Barthélemy, avocat;
- per il governo francese, da G. de Bergues, D. Colas e J. Bousin, in qualità di agenti;
- per il governo ungherese, da M. Fehér, in qualità di agente;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da C. Giolito e O. Beynet, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 aprile 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE (GU 2009, L 211, pag. 94).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, l'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) (Associazione nazionale degli operatori di vendita al dettaglio di energia) e, dall'altro, il Premier ministre (Primo ministro), il ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique (Ministro dell'Economia, dell'Industria e del Digitale), la Commission de régulation de l'énergie (Commissione di regolamentazione dell'energia, Francia) e l'ENGIE, già GDF Suez, in merito alle tariffe regolamentate di vendita del gas naturale.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 Ai sensi dei considerando 44 e 47 della direttiva 2009/73:

«(44) Il rispetto degli obblighi relativi al servizio pubblico è un elemento fondamentale della presente direttiva ed è importante che in essa siano definiti

standard minimi comuni, rispettati da tutti gli Stati membri, che tengano conto degli obiettivi della protezione comune, della sicurezza degli approvvigionamenti, della tutela dell'ambiente e di livelli equivalenti di concorrenza in tutti gli Stati membri. È importante che gli obblighi relativi al servizio pubblico possano essere interpretati su base nazionale, tenendo conto di circostanze nazionali e fatto salvo il rispetto del diritto comunitario.

(...)

(47) Gli obblighi del servizio pubblico e le norme minime comuni che ne discendono devono essere rafforzati in modo che tutti i consumatori, in particolare i consumatori vulnerabili, possano trarre beneficio dalla concorrenza e da prezzi equi. Gli obblighi del servizio pubblico dovrebbero essere definiti su base nazionale, tenendo conto delle circostanze nazionali; il diritto comunitario dovrebbe tuttavia essere rispettato dagli Stati membri (...).

4 L'articolo 3, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri, in base alla loro organizzazione istituzionale e nel dovuto rispetto del principio di sussidiarietà, fanno sì che le imprese di gas naturale, fatto salvo il paragrafo 2, siano gestite secondo i principi della presente direttiva, al fine di realizzare un mercato del gas naturale concorrenziale, sicuro e sostenibile dal punto di vista ambientale, e si astengono da qualsiasi discriminazione tra tali imprese riguardo ai loro diritti o obblighi.

2. Nel pieno rispetto delle pertinenti disposizioni del trattato, in particolare dell'articolo [106], gli Stati membri possono, nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore del gas obblighi relativi al servizio pubblico concernenti la sicurezza, compresa la sicurezza dell'approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la tutela dell'ambiente, compresa l'efficienza energetica, l'energia da fonti rinnovabili e la protezione del clima. Tali obblighi sono chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili, e garantiscono alle imprese di gas naturale della Comunità parità di accesso ai consumatori nazionali. In materia di sicurezza dell'approvvigionamento, di efficienza energetica e di gestione della domanda e per il conseguimento degli obiettivi ambientali e degli obiettivi relativi all'energia da fonti rinnovabili di cui al presente paragrafo, gli Stati membri possono attuare una programmazione a lungo termine, tenendo conto della possibilità che terzi chiedano l'accesso al sistema».

5 L'articolo 2, punto 28, della direttiva 2009/73 definisce il «cliente idoneo» quale un cliente che è libero di acquistare gas naturale dal fornitore di propria scelta, ai sensi dell'articolo 37 della stessa direttiva.

6 L'articolo 37, paragrafo 1, della direttiva 2009/73 così prevede:

«Gli Stati membri provvedono affinché i clienti idonei includano:

- a) fino al 1° luglio 2004, i clienti idonei di cui all'articolo 18 della direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale [GU 1998, L 204, pag. 1]. Entro il 31 gennaio di ogni anno, gli Stati membri pubblicano i criteri per la definizione dei suddetti clienti idonei;
- b) a partire dal 1° luglio 2004, tutti i clienti non civili;
- c) a partire dal 1° luglio 2007, tutti i clienti».

La normativa francese

7 Ai sensi dell'articolo L. 100-1 del codice dell'energia:

«La politica energetica garantisce l'indipendenza strategica della nazione e favorisce la sua competitività economica. Detta politica mira a:

- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- mantenere un prezzo dell'energia competitivo; (...)
- garantire la coesione sociale e territoriale assicurando a tutti l'accesso all'energia».

8 L'articolo L. 121-32 di tale codice prevede che alcuni obblighi di servizio pubblico siano affidati ai fornitori di gas naturale e riguardino in modo particolare la sicurezza dell'approvvigionamento, nonché la qualità e il prezzo dei prodotti e dei servizi forniti.

9 L'articolo L. 121-46 del medesimo codice così dispone:

«I - Gli obiettivi e le modalità che permettono di assicurare l'attuazione delle mansioni di servizio pubblico definite alle sezioni 1 e 2 del presente capitolo sono oggetto di contratti conclusi tra lo Stato, da una parte e (...) GDF-Suez (...), dall'altra parte, (...) in ragione delle mansioni di servizio pubblico che sono assegnate a quest'ultima (...)

II - I contratti previsti al punto I riguardano, in particolare:

1° Le esigenze di servizio pubblico in materia di sicurezza dell'approvvigionamento, di regolarità e di qualità del servizio prestato ai consumatori;

2° I mezzi che permettono di garantire l'accesso al servizio pubblico;

(...)

4° L'andamento pluriennale delle tariffe regolamentate di vendita (...) di gas;

I - 4

(...)).

- 10 L'articolo L. 410-2 del codice di commercio stabilisce che:

«Salvi i casi in cui la legge disponga diversamente, i prezzi dei beni, dei prodotti e dei servizi (...) sono determinati liberamente dal gioco della concorrenza.

Tuttavia, nei settori o nelle aree in cui la concorrenza di prezzo è limitata da situazioni di monopolio o da difficoltà di lungo periodo nell'approvvigionamento, ovvero da disposizioni legislative o regolamentari, il Conseil d'Etat (Consiglio di Stato) può, con decreto, regolamentare i prezzi, previa consultazione dell'Autorità della concorrenza».

- 11 Gli articoli da L. 445-1 a L. 445-4 del codice dell'energia, al titolo «Le tariffe regolamentate di vendita», precisano:

«Articolo L. 445-1:

Le disposizioni del secondo comma dell'articolo L. 410-2 del codice di commercio si applicano alle tariffe regolamentate di vendita di gas naturale di cui all'articolo L. 445-3.

Articolo L. 445-2

Le decisioni sulle tariffe di cui all'articolo L. 445-3 sono adottate congiuntamente dai ministri dell'Economia e dell'Energia, sentito il parere della Commissione di regolamentazione dell'energia.

La Commissione di regolamentazione dell'energia formula le sue proposte e i suoi pareri, che devono essere motivati, dopo aver proceduto a tutte le consultazioni degli operatori del mercato dell'energia che essa ritenga utili.

Articolo L. 445-3

Le tariffe regolamentate di vendita del gas naturale sono stabilite in funzione delle caratteristiche intrinseche delle forniture e dei costi connessi a tali forniture. Esse coprono l'insieme di detti costi, ad eccezione di sovvenzioni a favore dei clienti che hanno esercitato il diritto ad essi conferito dall'articolo L. 441-1. (...)

Articolo L. 445-4

Un consumatore finale di gas naturale non può beneficiare delle tariffe regolamentate di vendita di gas naturale di cui all'articolo L. 445-3, salvo per un sito di consumo che sia ancora soggetto a tali tariffe

Tuttavia, un consumatore finale di gas naturale che consumi meno di 30 000 kilowattora all'anno [kWh/anno] può beneficiare, in qualunque sito di consumo, delle tariffe regolamentate di vendita di gas naturale di cui all'articolo L. 445-3».

12 L'articolo L. 441-1 del codice dell'energia dispone quanto segue:

«Ogni cliente che consumi il gas che acquista o che acquisti gas per rivenderlo ha il diritto, eventualmente tramite il proprio mandatario, di scegliere il proprio fornitore di gas naturale».

13 Le regole che determinano la modalità con la quale le tariffe regolamentate sono calcolate sono stabilite dal decreto n. 2009-1603, del 18 dicembre 2009, relativo alle tariffe regolamentate di vendita del gas naturale (JORF del 22 dicembre 2009, pag. 22082), come modificato dal decreto n. 2013-400, del 16 maggio 2013 (JORF del 17 maggio 2013, pag. 8189) (in prosieguo: il «decreto n. 2009-1603»).

14 Il decreto n. 2009-1603 prevede che i prezzi regolamentati per la vendita di gas siano fissati dai ministri dell'Economia e dell'Energia, sentito il parere della Commissione di regolamentazione dell'energia. In primo luogo, è adottata una decisione da parte dei due suddetti ministri, che stabiliscono per ciascun fornitore la formula dei prezzi, che riflette i costi complessivi della fornitura del gas naturale e la metodologia per valutare i costi diversi da quelli per la fornitura. In secondo luogo, un decreto adottato dai summenzionati ministri, previa analisi e parere della Commissione di regolamentazione dell'energia, fissa i prezzi regolamentati per la vendita del gas naturale. Tali prezzi sono riesaminati almeno una volta l'anno e rivisti in caso di necessità, in funzione dell'evoluzione della formula dei prezzi. Un fornitore che propone prezzi inferiori ai prezzi regolamentati può proporre una modifica del prezzo regolamentato alla Commissione di regolamentazione dell'energia, che deve assicurarsi che la modifica richiesta risulti dall'applicazione della formula del prezzo. Tali disposizioni sono state modificate a decorrere dal 1° gennaio 2016, prevedendo un ruolo maggiormente rilevante per la Commissione di regolamentazione dell'energia, che avanza proposte di prezzi regolamentati ai ministri dell'Economia e dell'Energia. Tali proposte sono considerate accettate se i suddetti ministri non vi obiettano entro tre mesi.

15 Per quanto riguarda i costi coperti dai prezzi regolamentati, il decreto n. 2009-1603 richiede che i costi del fornitore siano totalmente coperti dai prezzi regolamentati. Gli articoli 3 e 4 di detto regolamento prevedono infatti:

«Articolo 3

Le tariffe regolamentate di vendita del gas naturale coprono i costi di approvvigionamento di gas naturale e i costi escluso l'approvvigionamento.

Esse sono costituite da una parte variabile legata al consumo effettivo e da una parte forfettaria calcolata partendo dai costi fissi di fornitura del gas naturale che può altresì tenere conto della quantità consumata, sottoscritta o riservata dal cliente e delle condizioni di utilizzo, segnatamente della ripartizione delle quantità richieste nel corso dell'anno.

Articolo 4

Per ciascun fornitore è stabilita una formula tariffaria che esprime il complesso dei costi di approvvigionamento di gas naturale. La formula tariffaria e i costi escluso l'approvvigionamento permettono di determinare il costo medio di fornitura del gas naturale, a partire dal quale sono fissate le tariffe regolamentate di vendita dello stesso, in funzione delle modalità di servizio dei clienti interessati.

I costi escluso l'approvvigionamento possono comprendere segnatamente:

- i costi di utilizzo delle reti di trasporto di gas naturale e, eventualmente, delle reti di distribuzione pubblica di gas naturale, che risultano dall'applicazione delle tariffe di utilizzo delle infrastrutture del gas fissate dalla Commissione di regolamentazione dell'energia;
- i costi di utilizzo dello stoccaggio di gas naturale, laddove necessario;
- i costi di commercializzazione dei servizi forniti, ivi compreso un margine commerciale ragionevole.

(...)).».

- 16 I costi escluso l'approvvigionamento includono quindi le componenti che corrispondono alla trasmissione, allo stoccaggio, alla distribuzione, alle tasse e al profitto e i costi di fornitura riflettono i costi di approvvigionamento e sono principalmente basati sui contratti a lungo termine tra il fornitore e i produttori stranieri; infatti, quasi la totalità del consumo in Francia deriva dalle importazioni. Tali contratti a lungo termine sono generalmente indicizzati sui prezzi del petrolio.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 17 Con atto introduttivo del 17 luglio 2013, l'ANODE ha presentato un ricorso dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) volto all'annullamento per eccesso di potere del decreto n. 2013-400.
- 18 Nel suo ricorso, l'ANODE sostiene, in particolare, che gli articoli da L. 445-1 a L. 445-4 del codice dell'energia, ai quali il suddetto decreto dà attuazione, sono in contrasto con gli obiettivi della direttiva 2009/73.
- 19 L'ANODE sostiene, in particolare, che le disposizioni di diritto nazionale in questione non sono conformi al principio di applicazione elaborato nella sentenza del 20 aprile 2010, Federutility e a. (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 20 Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) si chiede, in primo luogo, se un intervento statale sui prezzi come quello previsto dalla normativa francese debba essere considerato come idoneo a determinare il livello del prezzo di fornitura di gas naturale al consumatore finale prescindendo dal libero gioco del mercato e se osti

dunque, per la sua stessa natura, alla realizzazione di un mercato del gas naturale concorrenziale, in violazione dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/73.

- 21 In caso di risposta affermativa, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) si domanda, in secondo luogo, quali siano i criteri sulla base dei quali dovrebbe essere valutata la compatibilità di una siffatta normativa con la direttiva 2009/73 e, in particolare, se l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73, consenta agli Stati membri, offrendo prezzi regolamentati, di perseguire obiettivi quali la sicurezza dell'approvvigionamento e la coesione territoriale. Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) si chiede altresì se sia ammissibile un intervento statale nella determinazione del prezzo, fondato sul principio di copertura dei costi completi del fornitore storico e sulle componenti dei costi che possano eventualmente essere considerate nella determinazione delle tariffe regolamentate.
- 22 È in tali circostanze che il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il processo e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se si debba ritenere che l'intervento di uno Stato membro, consistente nell'imporre all'operatore storico di proporre al consumatore finale la fornitura di gas naturale a tariffe regolamentate, ma che non impedisce al fornitore storico e ai fornitori alternativi di proporre offerte concorrenti a prezzi inferiori a tali tariffe, sia destinato a determinare il livello del prezzo di fornitura del gas naturale al consumatore finale indipendentemente dal libero gioco del mercato e costituisca, per sua stessa natura, un ostacolo alla realizzazione di un mercato del gas naturale concorrenziale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/73.
- 2) In caso di risposta positiva, sulla base di quali criteri dovrebbe essere valutata la compatibilità di un siffatto intervento dello Stato sul prezzo di fornitura del gas naturale al consumatore finale con la direttiva 2009/73.

In particolare:

- a) In quale misura e a quali condizioni l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73, permette agli Stati membri, intervenendo sul prezzo di fornitura del gas naturale al consumatore finale, di perseguire altri obiettivi, come la sicurezza dell'approvvigionamento e la coesione territoriale, oltre al mantenimento del prezzo della fornitura a un livello ragionevole.
- b) Se l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73 consenta, tenuto conto in particolare degli obiettivi di sicurezza dell'approvvigionamento e di coesione territoriale, l'intervento di uno Stato membro sulla fissazione del prezzo di fornitura del gas naturale fondato sul principio di copertura dei costi completi del fornitore storico, e se i costi destinati ad

essere coperti dalle tariffe possano includere altre componenti oltre a quella che rappresenta l'approvvigionamento a lungo termine».

Sulle questioni pregiudiziali

- 23 Con le sue questioni, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se un regime relativo alle tariffe regolamentate per la vendita di gas naturale, quale quello oggetto del procedimento principale, sia compatibile con la direttiva 2009/73 e l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.
- 24 In via preliminare, va ricordato che la Corte ha già avuto occasione, nella sua sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.* (C-265/08, EU:C:2010:205), di delineare il quadro di analisi che permette al giudice nazionale competente di valutare la compatibilità di un intervento statale sui prezzi rispetto al diritto dell'Unione, in particolare nel settore del gas naturale. Nella predetta sentenza e nella successiva giurisprudenza, la Corte ha fornito varie indicazioni in merito ai criteri sulla base dei quali si debba fondare una siffatta valutazione ed è nel solco di tale giurisprudenza che devono essere analizzate le questioni sollevate dal giudice del rinvio (v. sentenze del 21 dicembre 2011, *Enel Produzione*, C-242/10, EU:C:2011:861, e del 10 settembre 2015, *Commissione/Polonia*, C-36/14, non pubblicata, EU:C:2015:570).

Sulla prima questione

- 25 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/73 debba essere interpretato nel senso che l'intervento di uno Stato membro consistente nell'imporre ad alcuni fornitori, tra i quali il fornitore storico, di proporre al consumatore finale la fornitura di gas naturale a tariffe regolamentate, ma che non impedisce che possano essere proposte offerte concorrenti a prezzi inferiori a tali tariffe da parte di tutti i fornitori sul mercato, costituisca, per sua stessa natura, un ostacolo alla realizzazione di un mercato del gas naturale che sia concorrenziale come previsto da tale disposizione.
- 26 Benché non risulti da nessuna disposizione della direttiva 2009/73 che il prezzo di fornitura del gas naturale debba essere fissato esclusivamente dall'incontro della domanda e dell'offerta, tale esigenza risulta dalla finalità stessa e dall'impianto sistematico di detta direttiva, che mira a realizzare un mercato interno del gas naturale completamente ed effettivamente aperto e concorrenziale nell'ambito del quale tutti i consumatori possano scegliere liberamente i propri fornitori e in cui ogni fornitore possa fornire liberamente i propri prodotti ai propri clienti (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2015, *Commissione/Polonia*, C-36/14, non pubblicata, EU:C:2015:570, punto 45).
- 27 A tale riguardo, si deve ricordare che un intervento pubblico sui prezzi di vendita del gas naturale è una misura che, per sua stessa natura, costituisce un ostacolo

alla realizzazione di un effettivo mercato interno del gas (v. sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punto 35).

- 28 Nel caso di specie, la normativa francese oggetto del procedimento principale prevede un intervento statale consistente nell'imporre ad alcune imprese di offrire sul mercato, a categorie determinate di clienti, il gas naturale a prezzi che sono il risultato di un calcolo effettuato secondo criteri ed utilizzando tariffari fissati dalle autorità pubbliche.
- 29 Orbene, le tariffe fissate in applicazione della predetta normativa costituiscono prezzi regolamentati che in nessun modo risultano da una libera determinazione derivante dall'incontro della domanda e dell'offerta nel mercato. Al contrario, tali tariffe sono il frutto di una scelta effettuata sulla base di criteri imposti dalle autorità pubbliche, operata pertanto al di fuori della dinamica delle forze di mercato.
- 30 Come l'avvocato generale ha rilevato al paragrafo 31 delle sue conclusioni, una misura che impone di offrire un prodotto o un servizio sul mercato a un prezzo determinato influenza necessariamente la libertà delle imprese interessate di agire sul mercato in oggetto e, pertanto, il processo concorrenziale che ha luogo su detto mercato. Una tale misura è, per sua stessa natura, contraria all'obiettivo di realizzazione di un mercato aperto e concorrenziale.
- 31 Ne consegue che una determinazione delle tariffe che risulti da un intervento delle autorità pubbliche influenza necessariamente il gioco della concorrenza e, pertanto, che una normativa quale quella oggetto del procedimento principale osta all'obiettivo di realizzazione di un mercato del gas naturale aperto e concorrenziale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/73.
- 32 Del resto, come l'avvocato generale ha rilevato al paragrafo 35 delle sue conclusioni, il fatto che le imprese interessate dalle tariffe regolamentate possano anche determinare liberamente le proprie offerte sul mercato non consente di rimettere in discussione la constatazione che l'intervento statale oggetto del procedimento principale influenza il gioco della concorrenza. Infatti, l'esistenza stessa di due segmenti di mercato, vale a dire il segmento nel quale i prezzi sono stabiliti al di fuori del gioco della concorrenza e quello nel quale la loro determinazione è lasciata alle forze del mercato, è incompatibile con la creazione di un mercato interno del gas naturale aperto e concorrenziale. A tale riguardo, occorre aggiungere che l'argomento del governo francese, secondo il quale le tariffe regolamentate svolgono il ruolo di un tetto di riferimento per la fissazione del prezzo degli altri fornitori a cui non si applica la regolamentazione oggetto del procedimento principale rafforza l'idea che tali tariffe influenzano concretamente la libera determinazione dei prezzi nel complesso del mercato francese del gas naturale.

- 33 Alla luce di quanto precede, si deve rispondere alla prima questione che l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/73 deve essere interpretato nel senso che l'intervento di uno Stato membro consistente nell'imporre a determinati fornitori, tra i quali il fornitore storico, di proporre al consumatore finale la fornitura di gas naturale a tariffe regolamentate costituisce, per sua stessa natura, un ostacolo alla realizzazione di un mercato del gas naturale concorrenziale come previsto alla medesima disposizione, e tale ostacolo persiste anche se il suddetto intervento non impedisce che tutti i fornitori sul mercato propongano offerte concorrenti a prezzi inferiori a tali tariffe.

Sulla seconda questione

- 34 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, di chiarire i criteri di cui occorre tener conto per valutare la compatibilità della normativa oggetto del procedimento principale con l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73.
- 35 A tale riguardo è d'uopo constatare, in via preliminare, che le indicazioni relative all'ammissibilità di un intervento dello Stato consistente nel regolamentare i prezzi, enunciate nella sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.* (C-265/08, EU:C:2010:205), per quanto riguarda l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE (GU 2003, L 176, pag. 57), sono del pari valide per quanto riguarda l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73, dal momento che nessuna modifica è stata apportata a quest'ultima disposizione nei limiti in cui essa si applica al procedimento principale (v. sentenza del 10 settembre 2015, *Commissione/Polonia*, C-36/14, non pubblicata, EU:C:2015:570, punto 53).
- 36 Pertanto, benché un intervento statale nella determinazione del prezzo di fornitura del gas naturale al consumatore finale costituisca un ostacolo alla realizzazione di un mercato del gas naturale concorrenziale, tale intervento può cionondimeno essere ammesso nel quadro della direttiva 2009/73, a patto di rispettare tre condizioni. In primo luogo, tale intervento deve perseguire un obiettivo di interesse economico generale; in secondo luogo, deve rispettare il principio di proporzionalità e, in terzo luogo, deve prevedere obblighi di servizio pubblico chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili e deve garantire alle società dell'Unione che operano nel settore del gas parità di accesso ai consumatori (v., in tal senso, sentenze del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punti da 20 a 22 e 47, nonché del 10 settembre 2015, *Commissione/Polonia*, C-36/14, non pubblicata, EU:C:2015:570, punti da 51 a 53).
- 37 Per quanto riguarda la prima condizione, relativa all'esistenza di un interesse economico generale, il giudice del rinvio si domanda in quale misura e a quali condizioni uno Stato membro possa perseguire obiettivi di interesse economico

generale diversi dal mantenimento del prezzo di fornitura a un livello ragionevole, riconosciuto dalla Corte nella sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.* (C-265/08, EU:C:2010:205).

- 38 È necessario rilevare che la direttiva 2009/73 non fornisce una definizione della condizione attinente all'interesse economico generale, tuttavia il riferimento, all'articolo 3, paragrafo 2, di tale direttiva, tanto a detta condizione quanto all'articolo 106 TFUE, che riguarda le imprese incaricate della gestione di un servizio di interesse economico generale, implica che tale condizione sia da interpretare alla luce di quest'ultima disposizione del Trattato (v., in tal senso, sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punto 26).
- 39 A tale riguardo, la Corte ha ricordato che l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE prevede, da un lato, che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale siano sottoposte alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata e, d'altro, che lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione (sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punto 27).
- 40 Come l'avvocato generale ha sottolineato al paragrafo 44 delle sue conclusioni, l'interpretazione della condizione attinente all'interesse economico generale deve esser fatta ricadere nel nuovo contesto risultante dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il quale include, oltre all'articolo 106 TFUE, l'articolo 14 TFUE, il protocollo (n. 26) sui servizi di interesse generale, allegato al Trattato UE, nella sua versione risultante dal Trattato di Lisbona, e al Trattato FUE (in prosieguo: «il protocollo n. 26»), nonché dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che ha acquisito lo stesso valore giuridico dei trattati, in particolare l'articolo 36 di quest'ultima, relativo all'accesso ai servizi di interesse economico generale.
- 41 Nello specifico, il protocollo n. 26 riconosce espressamente il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità degli Stati membri nel fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale.
- 42 Per quanto concerne specificamente il settore del gas naturale, dalla seconda frase del considerando 47 della direttiva 2009/73 risulta che gli obblighi di servizio pubblico dovrebbero essere definiti su base nazionale, tenendo conto delle circostanze nazionali e fermo restando che il diritto dell'Unione dovrebbe, tuttavia, essere rispettato dagli Stati membri.
- 43 È in tale prospettiva che l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE mira a temperare l'interesse degli Stati membri ad utilizzare determinate imprese come strumento di politica economica o sociale con l'interesse dell'Unione all'osservanza delle regole di concorrenza e al mantenimento dell'unità del mercato interno (v., in tal senso, sentenze del 21 settembre 1999, *Albany*, C-67/96, EU:C:1999:430, punto

- 103, nonché del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punto 28).
- 44 La Corte ha precisato che gli Stati membri possono, nel rispetto del diritto dell'Unione, definire l'ampiezza e l'organizzazione dei loro servizi di interesse economico generale. In particolare essi possono prendere in considerazione obiettivi propri della loro politica nazionale (v., in tal senso, sentenze del 21 settembre 1999, *Albany*, C-67/96, EU:C:1999:430, punto 104, nonché del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punto 29).
- 45 A tale riguardo, la Corte ha dichiarato che, nell'ambito della valutazione che gli Stati membri devono svolgere, ai sensi della direttiva 2009/73, per determinare se, nell'interesse economico generale, occorra imporre alle imprese che operano nel settore del gas obblighi relativi al servizio pubblico, spetta agli Stati membri effettuare un contemperamento tra l'obiettivo della liberalizzazione e gli altri obiettivi perseguiti da tale direttiva (v., in tal senso, sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punto 32).
- 46 Nel caso di specie, il giudice del rinvio si riferisce specificamente agli obiettivi della sicurezza dell'approvvigionamento e della coesione territoriale, come evocati dal governo francese, in quanto obiettivi d'interesse economico generale perseguiti dalla regolamentazione oggetto del procedimento principale.
- 47 Per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento, tale obiettivo è esplicitamente previsto a livello del diritto primario dell'Unione nonché dalla direttiva 2009/73.
- 48 Difatti, come l'avvocato generale ha rilevato al paragrafo 56 delle sue conclusioni, l'articolo 194, paragrafo 1, lettera b), TFUE individua la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione come uno degli obiettivi fondamentali della politica dell'Unione nel settore dell'energia. Per quanto riguarda nello specifico il settore del gas naturale, risulta da numerosi considerando e articoli della direttiva 2009/73 che quest'ultima prevede espressamente la sicurezza dell'approvvigionamento energetico come una delle sue principali finalità.
- 49 Al contrario, la coesione territoriale non viene menzionata specificamente dalla direttiva 2009/73, quale obiettivo di interesse economico generale tale da giustificare l'imposizione di obblighi di servizio pubblico nel settore del gas naturale.
- 50 Tuttavia, si deve rilevare, da un lato, come l'avvocato generale ha indicato ai paragrafi da 52 a 54 delle sue conclusioni, che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73 elenca, in modo non tassativo, i tipi di intervento in cui concretizzare gli obblighi di servizio pubblico e che gli Stati membri, nel rispetto del diritto dell'Unione, restano liberi di definire quali sono gli obiettivi di interesse economico generale che vogliono perseguire imponendo obblighi di

servizio pubblico. Tali obblighi devono tuttavia essere sempre volti alla realizzazione di uno o più obiettivi di interesse economico generale.

- 51 Da un lato, come l'avvocato generale ha sottolineato al paragrafo 57 delle sue conclusioni, l'articolo 14 TFUE riconosce esplicitamente il ruolo ricoperto dai servizi di interesse economico generale nella promozione della coesione territoriale dell'Unione. Inoltre, l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea indica espressamente la coesione territoriale nell'ambito del diritto all'accesso ai servizi di interesse economico generale.
- 52 Emerge da quanto precede che il diritto dell'Unione europea, e segnatamente l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73, interpretato alla luce degli articoli 14 e 106 TFUE, consente agli Stati membri di valutare se, nell'interesse economico generale, occorra imporre alle imprese che operano nel settore del gas obblighi di servizio pubblico basati sul prezzo di fornitura del gas naturale al fine, in particolare, di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la coesione territoriale, purché siano soddisfatte tutte le altre condizioni che la stessa direttiva prevede.
- 53 Per quanto riguarda la seconda delle condizioni elencate al punto 36 della presente sentenza, relativa al rispetto del principio di proporzionalità, risulta dalla formulazione stessa dell'articolo 106 TFUE che gli obblighi relativi al servizio pubblico che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73 consente di imporre alle imprese, devono rispettare il principio di proporzionalità e che, pertanto, tali obblighi non possono incidere sulla libera fissazione del prezzo della fornitura di gas naturale, successivamente al 1° luglio 2007, se non nella misura necessaria al conseguimento dell'obiettivo di interesse economico generale da essi perseguito e, di conseguenza, per un periodo necessariamente limitato nel tempo (v., in tal senso, sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punto 33).
- 54 Pur essendo compito del giudice del rinvio valutare, nell'ambito della controversia principale, se tale condizione di proporzionalità sia soddisfatta, spetta tuttavia alla Corte fornire a tale giudice, sulla base delle informazioni disponibili, tutte le indicazioni necessarie a tale effetto alla luce del diritto dell'Unione (sentenze del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punto 34).
- 55 Il rispetto del principio di proporzionalità implica, in primo luogo, che la misura in discussione possa garantire la realizzazione dell'obiettivo di interesse economico generale previsto (sentenza del 21 dicembre 2011, *Enel Produzione*, C-242/10, EU:C:2011:861, punto 55).
- 56 A tale riguardo, il giudice del rinvio fornisce assai pochi elementi per valutare le ragioni per le quali l'imposizione del prezzo del gas sarebbe necessaria per realizzare obiettivi molto generici come quelli invocati dal governo francese.

- 57 In particolare, per quanto riguarda l'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento, il giudice del rinvio si riferisce, in sostanza, all'argomento del suddetto governo secondo il quale i contratti di approvvigionamento del fornitore storico, indicizzati sul prezzo dei prodotti petroliferi e a lungo termine, assicurerebbero una maggiore sicurezza dell'approvvigionamento rispetto ai contratti dei fornitori alternativi, influenzati dall'instabilità del prezzo del gas sul mercato all'ingrosso.
- 58 Orbene, pur non essendo escluso che una regolamentazione che comporta l'obbligo di offrire e fornire gas naturale ad un prezzo determinato possa essere considerata idonea a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, spetta al giudice del rinvio, in assenza di elementi di analisi precisi forniti alla Corte, determinare se ricorra tale ipotesi per quanto riguarda la normativa oggetto del procedimento principale.
- 59 Quanto all'obiettivo della coesione territoriale, occorre rilevare che, per quanto non appaia escluso che un tale obiettivo possa essere perseguito imponendo su tutto il territorio nazionale tariffe regolamentate, spetterà al giudice del rinvio valutare, nell'ambito dell'analisi volta ad accertare se la misura in causa nel procedimento principale possa conseguire tale obiettivo, se non esistano misure che permettono di assicurare parimenti il suddetto obiettivo, ma che siano di minor ostacolo alla realizzazione di un mercato interno aperto del gas naturale, come l'imposizione di un prezzo applicabile esclusivamente a categorie determinate di clienti che si trovano in zone isolate ed identificate secondo criteri geografici oggettivi.
- 60 In secondo luogo, la Corte ha stabilito che la durata dell'intervento statale sui prezzi deve essere limitata a quanto strettamente necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito (sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punti 33 e 35).
- 61 A tale riguardo, emerge dalle informazioni a disposizione della Corte che la normativa in questione non prevede alcuna limitazione della durata dell'obbligo di proporre ai clienti finali la fornitura di gas naturale a prezzi regolamentati, circostanza che conferisce al predetto obbligo un carattere permanente.
- 62 La definizione di una durata massima per le tariffe adottate non può costituire una limitazione di tale tipo, in quanto il suddetto meccanismo prevede solo una revisione periodica del livello di tali tariffe e non riguarda la necessità e le modalità di intervento pubblico sui prezzi in funzione dell'evoluzione del mercato del gas.
- 63 In ogni caso, spetta al giudice del rinvio, alla luce degli elementi precisi di cui dispone, valutare se l'imposizione di un obbligo, quale quello stabilito all'articolo L. 410-2 del codice di commercio, che ha in sostanza un carattere permanente, rispetta la condizione ricordata al punto 55 della presente sentenza.

- 64 In terzo luogo, il metodo d'intervento attuato non deve eccedere quanto necessario per conseguire l'obiettivo di interesse economico generale perseguito (sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punto 36).
- 65 A tale riguardo, emerge dalla decisione di rinvio che l'intervento in causa nel procedimento principale è basato sul principio di copertura dei costi completi del fornitore storico mediante l'applicazione di una formula rappresentativa dei suoi costi di approvvigionamento e di una metodologia di valutazione dei suoi costi escluso l'approvvigionamento elaborate a seguito di un'analisi annuale dell'evoluzione dei costi realizzata dall'autorità di regolamentazione.
- 66 In tale contesto, il requisito di necessità richiede di identificare, in via di principio, la componente del prezzo del gas sulla quale sarebbe necessario un intervento per raggiungere l'obiettivo a cui mira l'intervento statale (v., per analogia, sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punti 36 e 38). Sarà pertanto compito del giudice del rinvio accertare se il metodo d'intervento sui prezzi attuato non ecceda quanto necessario per conseguire gli obiettivi di interesse economico generale perseguiti e se non vi siano misure adeguate meno coercitive.
- 67 In quarto luogo, il requisito di necessità deve anche essere valutato alla luce dell'ambito di applicazione personale della misura in causa e, più precisamente dei suoi beneficiari (sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punto 39).
- 68 A tale riguardo, occorre esaminare in che misura l'intervento statale in discussione nel procedimento principale vada a beneficio rispettivamente dei privati e delle imprese, in quanto consumatori finali di gas.
- 69 Nel caso di specie, la normativa oggetto del procedimento principale prevede che, a partire dal 1° gennaio 2016, i beneficiari della fornitura a prezzi regolamentati siano le famiglie e le imprese che consumano meno di 30 000 kWh/anno. Spetta al giudice del rinvio appurare se un sistema di tal genere, che sembra andare in ugual modo a beneficio dei clienti domestici e delle piccole e medie imprese, rispetti il requisito di proporzionalità per quanto riguarda l'ambito di applicazione *ratione personae* della misura, rispetto agli obiettivi della sicurezza dell'approvvigionamento e della coesione territoriale.
- 70 Infine, a proposito della terza delle condizioni elencate al punto 36 della presente sentenza, secondo la quale l'intervento statale deve prevedere obblighi di servizio pubblico chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili e deve garantire alle società dell'Unione europea che operano nel settore del gas parità di accesso ai consumatori, è necessario constatare che il giudice del rinvio non ha fornito nessun elemento di analisi a tale riguardo.
- 71 Per quanto riguarda, segnatamente, il carattere non discriminatorio della normativa oggetto del procedimento principale, come ha rilevato l'avvocato

generale al paragrafo 82 delle sue conclusioni, l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73 permette l'imposizione di obblighi di servizio pubblico «alle imprese che operano nel settore del gas» in generale e non unicamente a talune imprese. Inoltre, l'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva prevede che gli Stati membri «si astengono da qualsiasi discriminazione tra [le imprese di gas naturale] riguardo ai loro diritti o obblighi». In tale ambito, il sistema di designazione delle imprese vincolate da obblighi di servizio pubblico non può escludere a priori nessuna delle imprese che operano nel settore della distribuzione di gas (v., in tal senso, sentenza del 19 giugno 2008, Commissione/Francia, C-220/07, non pubblicata, EU:C:2008:354, punto 31).

- 72 Spetta al giudice del rinvio valutare se un tale requisito nonché le altre condizioni previste al punto 66 della presente sentenza siano soddisfatte dall'applicazione del sistema tariffario oggetto del procedimento principale.
- 73 Occorre pertanto rispondere alla seconda questione dichiarando che:
- L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73, letto alla luce degli articoli 14 TFUE e 106 TFUE, nonché del protocollo n. 26, deve essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri di valutare se, nell'interesse economico generale, occorra imporre alle imprese operanti nel settore del gas obblighi di servizio pubblico basati sul prezzo di fornitura del gas naturale al fine, in particolare, di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la coesione territoriale, a patto che, da un lato, tutte le condizioni che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva in questione enuncia, e specificamente il carattere non discriminatorio di siffatti obblighi, siano soddisfatte e, dall'altro lato, che l'imposizione di tali obblighi rispetti il principio di proporzionalità.
 - L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73 deve essere interpretato nel senso che non osta a un metodo di determinazione del prezzo fondato sulla considerazione dei costi, a condizione che l'applicazione di un metodo siffatto non abbia come effetto che l'intervento statale ecceda quanto necessario per conseguire gli obiettivi di interesse economico generale perseguiti.

Sulle spese

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

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

- 1) **L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE, deve essere interpretato nel senso che l'intervento di uno Stato membro consistente nell'imporre a determinati fornitori, tra i quali il fornitore storico, di proporre al consumatore finale la fornitura di gas naturale a tariffe regolamentate costituisce, per sua stessa natura, un ostacolo alla realizzazione di un mercato del gas naturale concorrenziale come previsto alla medesima disposizione, e tale ostacolo persiste anche se il suddetto intervento non impedisce che tutti i fornitori sul mercato propongano offerte concorrenti a prezzi inferiori a tali tariffe.**

- 2) **L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73, letto alla luce degli articoli 14 TFUE e 106 TFUE, nonché del protocollo (n. 26) sui servizi di interesse generale, allegato al Trattato UE, nella sua versione risultante dal Trattato di Lisbona, e al Trattato FUE, deve essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri di valutare se, nell'interesse economico generale, occorra imporre alle imprese operanti nel settore del gas obblighi di servizio pubblico basati sul prezzo di fornitura del gas naturale al fine, in particolare, di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la coesione territoriale, a patto che, da un lato, tutte le condizioni che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva in questione enuncia, e specificatamente il carattere non discriminatorio di siffatti obblighi, siano soddisfatte e, dall'altro, che l'imposizione di tali obblighi rispetti il principio di proporzionalità.**

L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73 deve essere interpretato nel senso che non osta a un metodo di determinazione del prezzo fondato sulla considerazione dei costi, a condizione che l'applicazione di un metodo siffatto non abbia come effetto che l'intervento statale ecceda quanto necessario per conseguire gli obiettivi di interesse economico generale perseguiti.

Firme