

Causa C-378/19

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

14 maggio 2019

Giudice del rinvio:

Ústavný súd Slovenskej republiky (Slovacchia)

Data della decisione di rinvio:

23 gennaio 2019

Ricorrente:

Prezident Slovenskej republiky

REPUBBLICA SLOVACCA

ORDINANZA

dell'Ústavný súd Slovenskej republiky (Corte costituzionale della Repubblica slovacca)

(omissis)

L'Ústavný súd Slovenskej republiky (Corte costituzionale della Repubblica slovacca), riunitosi a porte chiuse (omissis) in sessione plenaria (omissis) nel procedimento avente ad oggetto la domanda del Prezident Slovenskej republiky (Presidente della Repubblica slovacca) di avviare un procedimento ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 1, lettera a), dell'Ústava Slovenskej republiky (Costituzione della Repubblica slovacca) in ordine alla conformità degli articoli 5, paragrafo 1, prima frase, e 14, paragrafo 3, terza frase, dello Zákon n. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (legge n. 250/2012 sulla regolamentazione in materia di sistema di reti, come successivamente modificata) all'articolo 1, paragrafi 1 e 2, della Costituzione della Repubblica slovacca in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea e con l'articolo 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ha così

deciso:

1. Vengono sottoposte alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:

I. Se si possa interpretare l'articolo 35, paragrafo 4, della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE, in particolare alla luce del considerando 33 del suo preambolo, nel senso che esso osta a che in uno Stato membro, nel contesto dell'emendamento di una misura interna di recepimento di detta direttiva, il potere di nominare e di destituire il presidente dell'Autorità di regolamentazione venga sottratto al Presidente della Repubblica, direttamente eletto dai cittadini, e attribuito piuttosto al governo, trasferimento che ripristinerebbe la situazione normativa esistente prima del recepimento della direttiva.

II. Se sia possibile interpretare l'articolo 35, paragrafo 5, della direttiva 2009/72/CE (...), in particolare alla luce del considerando 34 del suo preambolo, nel senso che esso osta a una normativa interna che, per assicurare la difesa dell'interesse pubblico, consente a ministeri di partecipare al procedimento di regolazione tariffaria presso l'Autorità di regolamentazione.

(omissis) [sospensione del procedimento] (omissis)

Motivazione:

I.

Procedimento dinanzi alla Corte costituzionale della Repubblica slovacca

Il 16 ottobre 2017 è stata notificata alla Corte costituzionale della Repubblica slovacca (in prosieguo: la «Corte costituzionale») la domanda del Presidente della Repubblica slovacca (in prosieguo: il «Presidente») di dare inizio a un procedimento ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 1, lettera a), della Costituzione della Repubblica slovacca (in prosieguo: la «Costituzione») in ordine alla conformità degli articoli 5, paragrafo 1, prima frase, e 14, paragrafo 3, terza frase, della legge n. 250/2012 sulla regolamentazione in materia di sistema di reti, come successivamente modificata (in prosieguo: la «legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti») all'articolo 1, paragrafi 1 e 2, della Costituzione in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea e con l'articolo 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La domanda del Presidente si fonda sull'assunto che le disposizioni impugnate della legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti rappresentino una trasposizione non corretta della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE (in prosieguo: la «direttiva 2009/72»), e 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 (in prosieguo: la «direttiva 2009/73»), così da risultare in conflitto con l'articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea e con l'articolo 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e pertanto, parallelamente, anche con l'articolo 1, paragrafi 1 e 2, della Costituzione.

II.

Disposizioni impugnate del diritto nazionale

La legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti rappresenta la legge di recepimento nell'ordinamento giuridico interno delle direttive 2009/72 e 2009/73.

La legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti è stata modificata con lo Zákon n. 164/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v siet'ových odvetviach v znení neskorších predpisov (legge n. 164/2017 di modifica e integrazione della legge n. 250/2012 sulla regolamentazione in materia di sistema di reti; in prosieguo: la «legge n. 164/2017»).

La disposizione impugnata dell'articolo 5, paragrafo 1, prima frase, della legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti, prima della modifica attuata con la legge n. 164/2017, era così formulata:

«Al vertice dell'Autorità di regolamentazione [in prosieguo, anche: l'«Autorità»] è il presidente, nominato e destituito dal Presidente della Repubblica slovacca su proposta del governo della Repubblica slovacca (in prosieguo: il “governo”).»

Dopo la modifica realizzata con la legge n. 164/2017, la disposizione impugnata dell'articolo 5, paragrafo 1, prima frase, della legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti recita come segue:

«Al vertice dell'Autorità di regolamentazione è il presidente, nominato e destituito dal governo della Repubblica slovacca (in prosieguo: il “governo”).»

Nella relazione accompagnatoria della legge n. 164/2017, riguardo alla modifica del testo dell'articolo 5, paragrafo 1, prima frase, della legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti è indicato quanto segue:

«Si modificano le modalità di conferimento della carica di presidente dell'Autorità di regolamentazione. Secondo la normativa vigente, il presidente è nominato e destituito dal Presidente della Repubblica slovacca su proposta del governo della Repubblica slovacca. Si propone che il presidente sia nominato dal governo della Repubblica slovacca. Tale passo riflette la reale responsabilità del governo della Repubblica slovacca nel settore della regolamentazione in materia di sistema di reti, senza pregiudizio dell'indipendenza dell'Autorità nel contesto di ulteriori modifiche. Sul governo della Repubblica slovacca grava la piena responsabilità per la politica energetica nella Repubblica slovacca, i poteri del Presidente della

Repubblica in tale settore sono molto limitati. Pertanto è opportuno e logico che il potere di nominare e di destituire il presidente dell'Autorità sia riconosciuto al governo della Repubblica slovacca».

La disposizione impugnata dell'articolo 14, paragrafo 3, della legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti, prima della modifica attuata con la legge n. 164/2017, era così formulata:

«Parte nel procedimento di regolazione tariffaria è il soggetto regolamentato che ha presentato una proposta di tariffa. Se il procedimento di regolazione tariffaria è avviato d'ufficio, parte nel procedimento è il soggetto regolamentato del quale l'Autorità intende regolare le tariffe».

Dopo la modifica realizzata con la legge n. 164/2017, la disposizione impugnata dell'articolo 14, paragrafo 3, della legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti risulta recita come segue:

«Parte nel procedimento di regolazione tariffaria è il soggetto regolamentato che ha presentato una proposta di tariffa. Se il procedimento di regolazione tariffaria è avviato d'ufficio, parte nel procedimento è il soggetto regolamentato del quale l'Autorità intende regolare le tariffe. Parte nel procedimento di regolazione tariffaria è anche il Ministero [dell'economia della Repubblica slovacca], qualora si tratti di un procedimento di regolazione tariffaria ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera e), nel caso di gestori di sistemi di distribuzione regionale, dell'articolo 11, paragrafo 2, lettera c), o dell'articolo 11, paragrafo 2, lettera d), nel caso di gestori di sistemi di distribuzione cui siano collegati più di 100 000 punti di fornitura, ovvero il Ministero dell'ambiente della Repubblica slovacca, qualora si tratti di un procedimento di regolazione tariffaria ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, lettere da a) a c)».

Nella relazione accompagnatoria della legge n. 164/2017, riguardo alla modifica dell'articolo 14, paragrafo 3, della legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti è indicato quanto segue:

«Al Ministero dell'economia della Repubblica slovacca e al Ministero dell'ambiente della Repubblica slovacca è riconosciuta, in determinati procedimenti tariffari, la posizione processuale di parte nel procedimento, mediante la quale, in tali procedimenti tariffari, sono offerte loro modalità procedurali per una coerente tutela dell'interesse pubblico».

III

Necessità di una risposta alle questioni pregiudiziali

Il motivo dell'allegato contrasto della normativa nazionale impugnata con il Trattato sull'Unione europea e con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea è costituito dall'inosservanza dell'obbligo di corretto recepimento delle

direttive 2009/72 e 2009/73 sul punto di garantire l'indipendenza dell'Autorità di regolamentazione sancita dall'articolo 35, paragrafo 4, della direttiva 2009/72 (ovvero dall'articolo 39, paragrafo 4, della direttiva 2009/73) e dall'articolo 35, paragrafo 5, della direttiva 2009/72 (ovvero dall'articolo 39, paragrafo 5, della direttiva 2009/73).

Presupposto essenziale per la decisione della Corte costituzionale sulla domanda del Presidente è quindi la valutazione della questione se la legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti, nella versione risultante dalla legge di modifica n. 164/2017, recepisca correttamente le direttive 2009/72 e 2009/73. Per l'adeguata valutazione di tale questione, la Corte costituzionale necessita una risposta ai quesiti pregiudiziali sollevati, intesi a un'interpretazione della nozione di «indipendenza» dell'Autorità di regolamentazione.

A fini di semplificazione, il testo delle questioni pregiudiziali fa riferimento soltanto all'interpretazione della direttiva 2009/72. Considerata l'identica disciplina della questione dell'indipendenza nelle direttive 2009/72 e 2009/73, le risposte della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte di giustizia») dovrebbero valere anche rispetto alla direttiva 2009/73.

Riguardo alla nozione di «indipendenza», la Corte di giustizia si è già espressa, nella sua giurisprudenza, nel senso che in materia di organismi pubblici tale termine designa in particolare uno status che garantisce all'organismo interessato la possibilità di agire in piena libertà, in assenza di qualsivoglia istruzione o pressione (sentenza della Corte del 9 marzo 2010, causa C-518/07, Commissione/Germania, ECLI:EU:C:2010:125, punto 18).

Nella sua domanda il Presidente ha identificato due interferenze con l'indipendenza dell'Autorità di regolamentazione causate dalla legge n. 164/2017. La prima deriva dalla modifica della legittimazione a nominare e a destituire il presidente dell'Autorità di regolamentazione, che è trasferita dal Presidente, direttamente eletto dai cittadini, al governo. La seconda è costituita dall'inclusione nel novero dei soggetti parti nel procedimento tariffario dinanzi all'Autorità di regolamentazione dei ministeri, che nell'ambito del procedimento devono difendere l'interesse pubblico.

Il governo della Repubblica slovacca afferma nelle sue osservazioni, presentate alla Corte costituzionale nell'ambito del procedimento, che il trasferimento dal Presidente al governo della legittimazione a nominare e a destituire il presidente dell'Autorità di regolamentazione non può minare l'indipendenza di tale Autorità, poiché la legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti contiene tutt'un complesso di ulteriori garanzie di indipendenza dell'Autorità di regolamentazione che non sono state interessate dalla modifica realizzata con la legge n. 164/2017.

Ciò nonostante, a seguito della modifica della legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti realizzata con la legge n. 164/2017, sussistono dubbi

sulla correttezza del recepimento della direttiva 2009/72. Tali dubbi sono connessi allo scopo perseguito con la direttiva, che è quello (come risulta dal considerando 33 della stessa) di contribuire al rafforzamento dell'indipendenza dell'Autorità di regolamentazione, in particolare dal governo dello Stato membro. Sotto questo profilo, non sembra possibile considerare le modifiche realizzate con la legge n. 164/2017 quali misure di rafforzamento dell'indipendenza dell'Autorità di regolamentazione dal governo. Al riguardo, è indubbio che l'approvazione del testo originario della legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti realizzava un rafforzamento dell'indipendenza dell'Autorità di regolamentazione rispetto alla normativa anteriore, rappresentata dallo *Zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v siet'ových odvetviach* o *o zmene a doplnení niektorých zákonov* (legge n. 276/2001 sulla regolamentazione in materia di sistema di reti, di modifica e integrazione di alcune altre leggi), poiché con l'approvazione del testo originario della legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti si operava il trasferimento della competenza di nomina e destituzione del presidente dell'Autorità di regolamentazione dal governo al Presidente. Mediante la contestata modifica della legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti, realizzata con la legge n. 164/2017, tuttavia, il contesto giuridico relativo alla nomina e destituzione del presidente dell'Autorità di regolamentazione è tornato ad essere quello precedente al recepimento della direttiva 2009/72, poiché detta competenza è riattribuita al governo.

Analoghe conclusioni valgono in relazione alla possibilità che i ministeri individuati siano parti nel procedimento tariffario previsto dinanzi all'Autorità di regolamentazione. La normativa di epoca precedente al recepimento della direttiva 2009/72, rappresentata dalla già ricordata legge n. 276/2001 sulla regolamentazione in materia di sistema di reti, di modifica e integrazione di alcune altre leggi, prevedeva tale possibilità all'articolo 14. Nell'ambito del recepimento della direttiva 2009/72, realizzato mediante la legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti, tale possibilità è stata tuttavia esclusa, ma dopo la modifica di quest'ultima legge ad opera della legge n. 164/2017 è di nuovo consentito ai ministeri di essere parti nel procedimento tariffario dinanzi all'Autorità di regolamentazione. Anche sotto questo profilo la modifica della legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti ad opera della legge n. 164/2017 non sembra contribuire al rafforzamento dell'indipendenza dell'Autorità di regolamentazione rispetto al contesto giuridico esistente all'epoca del recepimento della direttiva 2009/72 (con l'approvazione del testo originario della legge sulla regolamentazione in materia di sistema di reti), come richiede, invece, alla luce del suo scopo, la direttiva 2009/72.

Ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:

a) sull'interpretazione dei trattati;

b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione.

Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte.

Con riferimento alle motivazioni già esposte, la Corte costituzionale ha deciso di sottoporre alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (enunciate al punto 1 del dispositivo della presente ordinanza).

(omissis) [citazione delle norme processuali relative alla sospensione del procedimento dinanzi alla Corte costituzionale] (omissis)

DOCUMENTO DI LAVORO