

Causa C-366/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

8 maggio 2019

Giudice del rinvio:

Sofiyski rayonen sad (Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

19 aprile 2019

Ricorrente:

«BOSOLAR» EOOD

Convenuta:

«CHEZ ELEKTRO BULGARIA» AD

Oggetto del procedimento

Controversia derivante dal mancato adempimento di un contratto relativo all'acquisto di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

La domanda di pronuncia pregiudiziale in oggetto, presentata ai sensi dell'articolo 267, secondo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo: il «TFUE»), riguarda la compatibilità con il diritto dell'Unione di una disposizione di diritto bulgaro che modifica in modo sostanziale le condizioni per l'acquisto di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili relative a contratti di lunga durata già stipulati per l'acquisto di energia elettrica.

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che disciplina il diritto alla libertà d'impresa nell'ordinamento giuridico

dell'Unione, debba essere interpretato nel senso che osta a una disposizione di legge nazionale quale l'articolo 18 delle Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (disposizioni transitorie e finali della legge che modifica e integra la legge in materia di energia, in prosieguo: le «PZR ZIDZE»), secondo cui, nonostante l'esistenza di un contratto e il rapporto contrattuale in essere, che sono soggetti a disposizioni speciali del diritto vigente, uno degli elementi contrattuali essenziali (il prezzo) viene modificato a favore di una delle parti mediante un atto legislativo.

- 2) Se il principio della certezza del diritto debba essere interpretato nel senso che osta a una nuova regolamentazione di rapporti giuridici già instaurati, sulla base di norme speciali, tra privati o tra lo Stato e privati, quando tale regolamentazione comporta conseguenze svantaggiose per le legittime aspettative dei soggetti di diritto privato e per i diritti da questi ultimi già acquisiti.
- 3) Se il principio della tutela del legittimo affidamento debba essere interpretato, in quanto principio fondamentale di diritto dell'Unione alla luce della sentenza della Corte del 10 settembre 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), nel senso che su tale base è vietato a uno Stato membro modificare la normativa vigente sulla produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili senza sufficienti garanzie di prevedibilità, abrogando anticipatamente le misure previste dalla legge che promuove la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, a cui fanno riferimento contratti di vendita di energia elettrica a lungo termine, in contrasto con le condizioni alle quali soggetti privati hanno investito nella produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili e stipulato contratti di vendita di energia elettrica a lungo termine con imprese a controllo statale per la fornitura di energia elettrica.
- 4) Se gli articoli 3 e 4 della direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, debbano essere interpretati, alla luce dei considerando 8 e 14 della direttiva stessa, nel senso che essi obbligano gli Stati membri a garantire, attraverso misure nazionali per l'attuazione della direttiva, la certezza del diritto agli investitori nel settore della produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, compresa l'energia solare.

In caso di risposta affermativa a tale questione: Se, ai sensi degli articoli 3 e 4 in combinato disposto con i considerando 8 e 14 della direttiva 2009/28/CE, sia ammissibile una disposizione nazionale quale l'articolo 18 delle PZR ZIDZE, che modifica in misura sostanziale le condizioni preferenziali per l'acquisto di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili anche per i contratti a lungo termine in materia di acquisto di energia da tali fonti stipulati sulla base dei provvedimenti nazionali originariamente adottati per l'attuazione della direttiva.

- 5) Come debba essere interpretata la nozione di «Stato membro» ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione a livello nazionale. Se detta nozione comprenda, alla luce della sentenza della Corte del 12 luglio 1990, Foster e a. (C-188/89, EU:C:1990:313) e delle successive sentenze emanate dalla Corte su tale linea giurisprudenziale, anche il prestatore di un servizio di interesse economico generale (fornitura di energia elettrica), come l'impresa convenuta nel procedimento giurisdizionale pendente, il quale sia stato incaricato, in forza di un atto di un'autorità statale, di prestare detto servizio a condizioni disciplinate dalla legge e sotto la sorveglianza della suddetta autorità.

Disposizioni di diritto e giurisprudenza dell'Unione europea

Articoli 16 e 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; considerando 8 e [14] nonché articoli 3 e 4 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GU 2009, L 140, pag. 16); sentenze della Corte del 10 settembre 2009, Plantanol (C-201/08; EU:C:2009:539), e del 12 luglio 1990, Foster e a. (C-188/89, EU:C:1990:313).

Disposizioni nazionali

Zakon za energija ot vazobnovyaemi iztochnitsi (legge sull'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, in prosieguo: lo «ZEVI»):

Articolo 31 (1) L'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili viene acquistata dal distributore pubblico o dai fornitori finali a un prezzo preferenziale stabilito dalla KEVR [Komisia za energiyno i vodno regulirane (commissione regolatrice per l'energia elettrica e l'acqua)] in vigore al momento della messa in funzione dell'impianto di produzione dell'energia elettrica avvenuto ai sensi dello Zakon za ustroystvo na teritoriaata [(legge per la pianificazione territoriale)] (...).

(2) L'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili ai sensi del paragrafo 1 viene acquistata sulla base di contratti di acquisto a lungo termine (...).

(...)

(4) Il prezzo dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili rimane invariato per tutta la durata del contratto conformemente al paragrafo 2, tranne nei casi previsti dall'articolo 32, paragrafo 4. Al termine di tale periodo di validità non saranno accordate preferenze in relazione ai prezzi.

(5) Il distributore pubblico o i fornitori finali acquistano l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili alle seguenti condizioni:

1. a un prezzo preferenziale per quantitativi di energia elettrica fino al raggiungimento della produzione del quantitativo netto specifico di energia elettrica sulla cui base sono stati stabiliti i prezzi preferenziali nelle pertinenti decisioni della KEVR.

(...)

(8) Nei casi in cui l'investimento per la costruzione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è incentivato mediante risorse provenienti da un regime di sostegno nazionale o dell'UE, il distributore pubblico o il rispettivo fornitore finale acquista l'energia elettrica ai prezzi stabiliti dalla KEVR per i singoli gruppi, alle condizioni e secondo la procedura previste nel regolamento vigente ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 3, dello Zakon za energetikata [(legge in materia di energia)].

Articolo 32 (1) La KEVR stabilisce prezzi preferenziali per l'acquisto di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili (...):

1. annualmente entro il 30 giugno;
2. quando, in seguito a un'analisi degli elementi che concorrono alla formazione del prezzo ai sensi del paragrafo 2, si constata una modifica sostanziale di uno di tali elementi.

(2) I prezzi preferenziali di cui al paragrafo 1 vengono stabiliti in base alla procedura indicata nel regolamento pertinente ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 3, dello Zakon za energetikata, tenendo conto del tipo di fonte rinnovabile, del tipo di tecnologia, della capacità installata dell'impianto, del luogo e delle modalità di montaggio delle attrezzature.

(3) Il prezzo preferenziale dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili è fissato per l'intera durata del contratto di vendita ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2. Al termine di tale periodo di validità non saranno accordate agevolazioni in relazione ai prezzi.

(4) La KEVR aggiorna annualmente entro il 30 giugno il prezzo preferenziale per l'energia elettrica prodotta da biomassa, applicando un coefficiente che tiene conto dell'andamento del valore degli elementi che concorrono alla formazione del prezzo menzionati al paragrafo 2, punti 6, 7 e 8.

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za energetikata (legge che modifica e integra la legge in materia di energia, in prosieguo: lo «ZIDZE»).

Articolo 18 (1) Per i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili che utilizzano impianti installati mediante risorse provenienti da un regime di sostegno nazionale o dell'UE e per le domande di incentivi pervenute fino all'entrata in vigore dello ZEVI, si applicano i prezzi di cui all'articolo 31, paragrafo 8, della

medesima legge, da ultimo stabiliti mediante una decisione della KEVR al momento dell'entrata in vigore di tale legge.

(2) I produttori di cui al paragrafo 1 sono tenuti ad adeguare entro il 31 luglio 2015 i contratti per l'acquisto di energia elettrica stipulati con il distributore pubblico o il rispettivo fornitore finale ai requisiti indicati nel paragrafo 1.

(3) Alla scadenza del termine indicato al paragrafo 2 il distributore pubblico o il rispettivo fornitore finale acquista l'energia prodotta ai prezzi previsti al paragrafo 1.

(4) Il paragrafo 3 si applica anche nei casi in cui l'obbligo di cui al paragrafo 2 non sia soddisfatto.

(5) Gli articoli 31, paragrafo 4, e 32, paragrafo 3, dello ZEVI non si applicano ai produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili di cui al paragrafo 1. Al termine della durata del contratto, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2, dello ZEVI, non sono concesse agevolazioni in relazione ai prezzi.

Breve esposizione dei fatti

- 1 La società unipersonale «BOSOLAR» EOOD (in prosieguo: la «ricorrente») aveva stipulato con la società per azioni «CHEZ ELEKTRO BULGARIA» AD (in prosieguo: la «convenuta») un contratto in base al quale la ricorrente vendeva energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili in una centrale fotovoltaica e la convenuta acquistava da essa tutto il quantitativo di energia elettrica prodotto e immesso nella rete. La durata del contratto è di 20 anni. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del contratto, l'energia elettrica prodotta e immessa in rete viene acquistata a un prezzo preferenziale stabilito dalla KEVR in conformità delle disposizioni dello ZEVI. Ai sensi degli articoli 31, paragrafo 4, e 32, paragrafo 3, dello ZEVI, il prezzo preferenziale dell'energia acquistata sulla base del contratto rimane invariato per tutta la durata del contratto.
- 2 Conformemente alle disposizioni contrattuali, la ricorrente ha prodotto energia elettrica che ha fornito alla convenuta emettendo fatture per un totale di BGN 9 386,52. Poiché la convenuta non versava l'importo fatturato, la ricorrente le inviava un'intimazione notarile di pagamento per tale ammontare. La convenuta contestava tale richiesta asserendo che le fatture emesse non erano conformi al contratto stipulato in quanto non riportavano il prezzo al quale essa doveva acquistare l'energia elettrica prodotta. A tale proposito, la convenuta richiamava l'articolo 18 delle PZR ZIDZE, mediante il quale sarebbe stato abbassato il prezzo al quale è possibile acquistare l'energia prodotta da fonti rinnovabili fotovoltaiche.
- 3 La ricorrente ritiene che l'articolo 18 delle PZR ZIDZE non trovi applicazione al rapporto contrattuale in essere tra la sua società e la convenuta, in quanto violerebbe le norme dello ZEVI e del diritto dell'Unione. Pertanto ha proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 4 In primo luogo la ricorrente fa valere che l'articolo 18 delle PZR ZIDZE non sarebbe compatibile con alcuni principi fondamentali del diritto dell'Unione, sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), in particolare con i principi di cui all'articolo 16, sulla libertà imprenditoriale, e all'articolo 20 della Carta, sull'uguaglianza davanti alla legge.
- 5 Secondo il parere della ricorrente, le autorità preposte all'applicazione del diritto dell'Unione devono assicurare, tenendo conto della libertà imprenditoriale, che gli interessi legittimi dei soggetti di diritto privato siano tutelati quando sono introdotte condizioni vincolanti per l'esercizio della loro attività (sentenza della Corte del 27 settembre 1979, SpA Eridania, 230/78, EU:C:1979:216, punto 31). Inoltre la ricorrente fa presente che la libertà imprenditoriale comprende la libera scelta del contraente (sentenza della Corte del 10 luglio 1991, Neu e a., C-90/90 e C-91/90, EU:C:1991:303, punto 13) e la libera determinazione del prezzo per una determinata prestazione (sentenza della Corte del 22 marzo 2007, Commissione/Belgio, C-437/04, EU:2007:178, punto 51). Essa ritiene che nella presente fattispecie la libertà contrattuale sia pregiudicata. Lo Stato avrebbe in un primo tempo fissato le condizioni alle quali soggetti di diritto privato deciderebbero di operare investimenti a lungo termine e di instaurare rapporti contrattuali con imprese che erogano servizi pubblici regolamentati, e in seguito avrebbe modificato norme relative a un elemento essenziale di rapporti contrattuali già in essere modificando quindi unilateralmente condizioni essenziali dei contratti esistenti.
- 6 La ricorrente fa valere che sarebbe stato violato anche il principio dell'uguaglianza dei soggetti di diritto privato davanti alla legge, in base al quale casi analoghi non devono essere trattati diversamente e casi diversi non possono essere trattati allo stesso modo, a meno che la disparità di trattamento sia giustificata. Anche se riguardo ai produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili si dovrebbe in linea di principio applicare il prezzo preferenziale valido al momento della messa in funzione dell'impianto di produzione dell'energia, ai produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 18 del PZR ZIDZE si dovrebbe applicare il prezzo stabilito sulla base dell'ultima decisione della KEVR precedente la modifica introdotta con l'articolo 18. L'articolo 18 prevedrebbe altresì che per l'energia elettrica prodotta da centrali fotovoltaiche che esercitano un'attività simile, presentano la stessa capacità installata e sono state costruite con la stessa percentuale di risorse pubbliche dal fondo agrario statale «Zemedelie» si applichino prezzi diversi a seconda che tali centrali rientrino o meno nell'ambito di applicazione dell'articolo 18. A parere della ricorrente tale disparità di trattamento non sarebbe giustificata da un motivo oggettivo e pertanto violerebbe l'articolo 20 della Carta.
- 7 Inoltre la ricorrente cita la giurisprudenza della Corte secondo cui, nell'adottare provvedimenti di attuazione di una regolamentazione dell'Unione, gli Stati

membri sono tenuti ad esercitare il proprio potere discrezionale nel rispetto, in particolare, dei principi generali del diritto dell'Unione, tra cui figurano i principi di certezza del diritto, di tutela del legittimo affidamento, di proporzionalità e di non discriminazione (sentenza della Corte del 5 maggio 2011, Kurt e Thomas Etling e a., C-230/09 e C-231/09, EU:C:2011:271, punto 74). Essa fa anche presente che secondo costante giurisprudenza, il principio della certezza del diritto, che ha per corollario quello della tutela del legittimo affidamento, esige che una normativa che comporta conseguenze svantaggiose per i privati sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per i privati stessi (sentenza della Corte del 13 dicembre 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, punto 44).

- 8 Secondo la ricorrente la formulazione dell'articolo 18 delle PZR ZIDZE non consente una chiara comprensione del suo esatto contenuto senza considerare in modo sistematico diverse normative. Essa fa inoltre valere che non sarebbe soddisfatto neppure il requisito della prevedibilità delle conseguenze prodotte da disposizioni legislative. L'entrata in vigore retroattiva di una disposizione legislativa, mediante la quale rapporti contrattuali già in essere verrebbero trattati diversamente, non terrebbe chiaramente conto della tutela del legittimo affidamento dei soggetti giuridici dal cui punto di vista essa non potrebbe risultare prevedibile. La ricorrente osserva altresì che secondo la giurisprudenza della Corte l'osservanza del principio di certezza del diritto e del principio della tutela del legittimo affidamento s'impone con rigore particolare quando si tratta di una normativa idonea a comportare oneri finanziari, al fine di consentire agli interessati di conoscere con esattezza l'estensione degli obblighi che essa loro impone (sentenza della Corte del 29 aprile 2004, Sudholz, C-17/01, EU:C:2004:242, punto 34).
- 9 La ricorrente si sofferma in particolare sulla sentenza della Corte del 10 settembre 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), in cui la Corte ha stabilito che l'abolizione anticipata di un regime di vantaggi fiscali in vigore in relazione a biocarburanti e carburanti rinnovabili può comportare, scostandosi dall'arco temporale di validità precedentemente reso noto, una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento. La ricorrente ritiene che dalla sentenza citata derivi che gli operatori economici che hanno avviato la loro attività durante la vigenza del regime di esenzione fiscale originariamente stabilito per i biocarburanti e a tal fine hanno operato investimenti di entità elevata potrebbero subire un notevole pregiudizio in seguito all'abolizione anticipata di tale regime, tanto più se l'abolizione è intervenuta in modo improvviso e imprevedibile e non è stata offerta alcuna possibilità di adeguarsi alla nuova situazione legislativa.
- 10 Inoltre la ricorrente sostiene che ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione l'impresa convenuta dovrebbe essere equiparata allo Stato, ovvero dovrebbe essere considerata una sua articolazione, avendo essa la forma giuridica di una società commerciale, senza però esercitare una libera attività imprenditoriale secondo principi generali, in quanto prestatrice di un servizio di interesse economico generale trasferite dallo Stato nell'ambito di un particolare

procedimento, in forza di un atto dell'autorità pubblica (nella specie un atto della KEVR) e sotto la sorveglianza di un'autorità pubblica. A sostegno di tale argomentazione la ricorrente rimanda alla sentenza della Corte del 12 luglio 1990, Foster e a. (C-188/89, EU:C:1990:313, punto 20). Pertanto la ricorrente ritiene che l'impresa convenuta disponga di poteri che oltrepassano quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli e che di conseguenza faccia parte degli enti ai quali si possono opporre le norme di una direttiva idonee a produrre effetti diretti (sentenza del Tribunale del 29 giugno 2012, GDF Suez/Commissione, T-370/09, EU:T:2012:333, punto 314).

- 11 Infine la ricorrente rileva che le norme nazionali in discussione non soddisferebbero i requisiti fondamentali imposti agli Stati membri dalla direttiva 2009/28, in particolare dagli articoli 3 e 4 in combinato disposto con i considerando 8 e 14. La ricorrente ritiene che, alla luce degli obiettivi di tale direttiva, che consisterebbero nel garantire agli operatori economici la stabilità a lungo termine di cui hanno bisogno per effettuare investimenti razionali e sostenibili nel settore delle energie rinnovabili e nel creare certezza per gli investitori, l'articolo 18 delle PZR ZIDZE non sarebbe coerente con gli obblighi derivanti dagli articoli 3 e 4 in combinato disposto con i considerando 8 e 14 della citata direttiva.
- 12 La convenuta contesta gli argomenti della ricorrente.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 13 Alla luce del contesto fattuale illustrato e degli argomenti presentati dalla ricorrente, il giudice del rinvio ritiene che rivesta fondamentale importanza, ai fini della decisione sulla controversia, stabilire se l'articolo 18 delle PZR ZIDZE sia compatibile con il diritto dell'Unione.