

**Causa C-683/19**

**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale a norma dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia**

**Data di deposito:**

16 settembre 2019

**Giudice del rinvio:**

Tribunal Supremo (Spagna)

**Data della decisione di rinvio:**

9 luglio 2019

**Ricorrente:**

Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A.

**Resistenti:**

Administración del Estado

Iberdrola, S.A.

Gas Natural SDG, S.A.

CIDE, Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica

Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.

---

## Oggetto del procedimento principale

Ricorso giurisdizionale amministrativo avverso il Real Decreto 968/2014, de 21 de noviembre, por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social (regio decreto 968/2014 del 21 novembre, recante definizione della metodologia per la fissazione delle percentuali di ripartizione degli importi da finanziare relativi al bonus sociale) (in prosieguo: il «regio decreto 968/2014»).

## Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Il presente rinvio pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 2, 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»). Si tratta di stabilire se la normativa nazionale che disciplina il bonus sociale sia compatibile con il diritto dell'Unione per quanto riguarda gli obblighi di servizio pubblico delle imprese elettriche.

## Questioni pregiudiziali

- 1) Se, conformemente alla giurisprudenza stabilita dalla Corte di giustizia, segnatamente, con le sentenze del 20 aprile 2010 (Federutility, C-265/08) e del 7 settembre 2016 (ANODE, C-121/15), risulti compatibile con gli obblighi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/72/CE una normativa nazionale – come quella prevista dall'articolo 45.4 della Ley 24/2013, de 26 de diciembre [legge 24/2013 del 26 dicembre 2013], successivamente attuato dagli articoli 2 e 3 del Real Decreto 968/2014, de 21 de noviembre [regio decreto 968/2014 del 21 novembre 2014] – in forza della quale il finanziamento del bonus sociale ricade su determinati operatori del sistema elettrico, ossia le controllanti dei gruppi societari o, se del caso, le società che svolgono simultaneamente attività di produzione, distribuzione e vendita di energia elettrica – ancorché taluni di questi soggetti obbligati abbiano un peso specifico assai modesto all'interno del settore complessivamente considerato –, pur rimanendo esenti da tale onere altri soggetti o gruppi di imprese che possono risultare maggiormente idonei a farsi carico di detti costi, in considerazione del loro fatturato o della loro importanza relativa in uno dei settori di attività, oppure perché svolgono simultaneamente e in maniera integrata due delle attività di cui trattasi.
- 2) Se sia o meno compatibile con la condizione di proporzionalità stabilita dal citato articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/72/CE una normativa nazionale in base alla quale l'obbligo di finanziare il bonus sociale viene stabilito non con carattere eccezionale né per un periodo limitato, bensì in maniera indefinita e senza contropartite né misure di compensazione.

### **Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere**

Articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/72.

### **Disposizioni di diritto nazionale fatte valere**

Articolo 45, paragrafo 4, della Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (legge 24/2013 del 26 dicembre 2013 relativa al settore elettrico) (in prosieguo: la «legge 24/2013»).

Articoli 2 e 3 del regio decreto 968/2014, che attuano il regime di finanziamento del bonus sociale previsto dalla legge 24/2013.

Orden IET/350/2014, de 7 de marzo, por la que se fijan los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social correspondientes a 2014 (decreto IET/350/2014, del 7 marzo 2014, che fissa le percentuali di ripartizione degli importi da finanziare relativi al bonus sociale per il 2014).

Orden IET/1451/2016, de 8 de septiembre, por la que se aprueban los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social correspondientes a 2016 (decreto IET/1451/2016, dell'8 settembre 2016, con cui si approvano le percentuali di ripartizione degli importi da finanziare relativi al bonus sociale per il 2016).

### **Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale**

- 1 La società Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A. (già E.ON España, S.L.U.), ha proposto dinanzi al giudice del rinvio un ricorso giurisdizionale amministrativo avverso il regio decreto 968/2014, deducendo l'incompatibilità con la direttiva 2009/72 del regime giuridico di finanziamento del bonus sociale in esso stabilito.
- 2 Con sentenza del 24 ottobre 2016, questo giudice ha accolto il ricorso, ha dichiarato l'inapplicabilità del regime di finanziamento del bonus sociale di cui all'articolo 45, paragrafo 1, della legge 24/2013 e ha annullato gli articoli 2 e 3 del regio decreto 968/2014, avendo ravvisato l'incompatibilità di tale normativa con la direttiva 2009/72.
- 3 Avverso la citata sentenza, l'Administración del Estado (amministrazione dello Stato, Spagna), in qualità di parte resistente, ha proposto un ricorso per violazione dei diritti costituzionali dinanzi al Tribunal Constitucional (Corte costituzionale, Spagna), adducendo che il fatto di aver dichiarato l'inapplicabilità della normativa nazionale senza che fosse stata previamente interrogata la Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «CGUE») in via pregiudiziale aveva prodotto una violazione del diritto fondamentale a un processo pubblico con tutte le garanzie.

- 4 Con sentenza del 26 marzo 2019, il Tribunal Constitucional (Corte costituzionale) ha constatato la violazione del diritto a un processo pubblico con tutte le garanzie e, di conseguenza, ha accolto il ricorso e annullato la sentenza impugnata, ordinando il ripristino della situazione precedente alla pronuncia di detta sentenza, ragione per cui il giudice del rinvio ha concesso alle parti un nuovo termine per formulare osservazioni e ha deciso di proporre la presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

### **Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale**

- 5 La ricorrente sostiene che la normativa nazionale posta a disciplina del finanziamento del bonus sociale è incompatibile con la direttiva 2009/72, in quanto, oltre a esonerare chi esercita attività di trasporto dell'energia, fa ricadere il costo del bonus sociale unicamente sulle entità o sui gruppi di imprese che svolgono contemporaneamente le altre tre attività inerenti al sistema elettrico – generazione, distribuzione e commercializzazione – e che presentano il carattere di gruppi verticalmente integrati, e lamenta altresì che la normativa di cui trattasi è incompatibile con il principio di proporzionalità. La ricorrente non ritiene necessario proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale.
- 6 Per opporsi al ricorso, l'amministrazione dello Stato asserisce che il motivo per cui si è deciso di far ricadere sui gruppi verticalmente integrati il finanziamento del bonus sociale non consiste nella maggiore capacità economica e nella solvibilità di tali gruppi, ma nella stessa integrazione verticale, in quanto essa permette l'imposizione dell'onere a quelle imprese che, svolgendo l'attività di commercializzazione, direttamente collegata all'oggetto della misura di cui trattasi, risultano, grazie a tale condizione di integrazione verticale, maggiormente idonee a neutralizzarne e minimizzarne l'impatto, tenuto conto del fatto che il gruppo di imprese che svolge contemporaneamente diverse attività nel settore elettrico dispone, in particolare, di una conoscenza più approfondita del settore, di determinate economie di scala nonché della possibilità di stipulare contratti intragruppo capaci di mitigare l'impatto delle fluttuazioni dei prezzi. L'amministrazione dello Stato chiede di procedere alla proposizione di una domanda di pronuncia pregiudiziale sulla compatibilità dell'articolo 45, paragrafo 4, della legge 24/2013, e della sua attuazione regolamentare, con l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/72.

### **Breve esposizione dei motivi del rinvio pregiudiziale**

- 7 Il bonus sociale si configura sin dall'origine come una prestazione a carattere marcatamente sociale (obbligo di servizio pubblico), destinata a tutelare determinati consumatori di energia elettrica beneficiari della «tarifa de último recurso» (tariffa regolamentata dallo Stato spagnolo) che presentino determinate caratteristiche sotto i profili sociale, di consumo e di potere d'acquisto, in relazione al costo dell'energia elettrica utilizzata per la loro dimora abituale.

- 8 Tale prestazione è disciplinata dalla legge 24/2013, il cui articolo 45, intitolato «Consumatori vulnerabili» dispone, in particolare, che sono considerati vulnerabili i consumatori di energia elettrica che presentino determinate caratteristiche sotto i profili sociale, di consumo e di potere d'acquisto, da stabilirsi con regolamento, in relazione al costo dell'energia elettrica utilizzata per la loro dimora abituale. Ai consumatori vulnerabili così definiti, sempre persone fisiche, si applicherà il bonus sociale nelle rispettive fatture. Il paragrafo 4 di detto articolo è del seguente tenore:

«Il bonus sociale sarà considerato come un obbligo di servizio pubblico ai sensi della [direttiva 2009/79] e sarà a carico delle società controllanti dei gruppi societari o, se del caso, delle società che svolgano contemporaneamente le attività di produzione, distribuzione e commercializzazione di energia elettrica.

La percentuale di ripartizione degli importi da finanziare verrà calcolata, per ciascun gruppo di imprese, come rapporto tra un termine corrispondente alla somma delle medie annuali del numero di forniture collegate alle reti di distribuzione delle imprese distributrici e del numero di clienti delle imprese di commercializzazione appartenenti al gruppo e un altro termine che sarà dato dalla somma di tutti i valori medi annuali delle forniture e dei clienti di tutti i gruppi di imprese da prendere in considerazione ai fini di tale ripartizione.

Detta percentuale di ripartizione sarà calcolata annualmente conformemente alla procedura e alle condizioni da stabilirsi con regolamento. A tal fine, ogni anno, nel mese di novembre, verranno pubblicate su [Internet] le informazioni relative agli ultimi dodici mesi e alle medie annuali del numero di forniture collegate alle reti di distribuzione delle imprese distributrici e del numero dei clienti delle imprese di commercializzazione, unitamente all'elenco dei gruppi societari o, eventualmente, delle società che soddisfino il requisito di cui al primo comma.

(...) entro il 1° dicembre di ogni anno [verrà presentata] una proposta per la fissazione delle percentuali di finanziamento a carico di ciascuna delle società controllanti, da approvare con decreto del Ministro dell'Industria, dell'Energia e del Turismo, che verrà pubblicata nel “Boletín Oficial del Estado” [Gazzetta ufficiale].

(...))».

- 9 La legge 24/2013 non individua le imprese o i gruppi di imprese che devono farsi carico del finanziamento del bonus sociale. Tali soggetti sono stati identificati con decreti ministeriali successivi (decreto IET/350/2014, del 7 marzo 2014, e decreto IET/1451/2016, dell'8 settembre 2016) sulla base della citata legge e del regio decreto 968/2014, che hanno fissato le percentuali di ripartizione in modo tale da attribuire percentuali importanti solamente a quattro entità o gruppi di imprese, i quali hanno dovuto sopportare complessivamente circa il 96,4% dei costi, mentre alle restanti 23 imprese che figurano nell'elenco è attribuita in totale soltanto una percentuale pari approssimativamente al 3,36%. Per giustificare la scelta di tale

regime di finanziamento del bonus sociale, ossia di far ricadere il costo di detta misura sulle società controllanti di società o gruppi societari che svolgono attività di produzione, distribuzione e commercializzazione di energia elettrica e aventi carattere di gruppi verticalmente integrati, il legislatore ha spiegato che l'imposizione di tale obbligo alle società controllanti così individuate permette, benché indirettamente, di ripartire il relativo onere tra i principali esercenti di attività imprenditoriali relative al settore elettrico, e ha aggiunto che l'esonero delle attività di trasporto era giustificato dal fatto che tale attività viene esercitata in regime di monopolio legale, il quale impedisce al trasportatore di recuperare eventuali costi derivanti dal bonus sociale.

- 10 Orbene, sorge il dubbio circa la conformità di tale disciplina del finanziamento del bonus sociale, contenuta nell'articolo 45, paragrafo 4, della legge 24/2013 e attuata dagli articoli 2 e 3 del regio decreto 968/2014, con il disposto dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/72, in virtù del quale gli obblighi relativi al servizio pubblico, tra i quali si inserisce il bonus sociale, «sono chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili, e garantiscono alle imprese della Comunità che operano nel settore dell'energia elettrica parità di accesso ai consumatori nazionali». Il giudice del rinvio ritiene che né la normativa nazionale esaminata né le osservazioni dell'amministrazione dello Stato giustificano debitamente il fatto che il finanziamento del bonus sociale venga fatto ricadere su determinati agenti del settore elettrico, alcuni dei quali con un peso specifico assai ridotto nel settore complessivamente inteso, mentre rimangano esentati da tale onere altre imprese o gruppi di imprese che possono risultare maggiormente idonee a farsi carico di detti costi, in considerazione del loro fatturato o della loro importanza relativa o perché svolgono contemporaneamente e in modo integrato due delle suddette attività. In relazione al principio di proporzionalità, il giudice del rinvio sostiene che tale obbligo di finanziamento del bonus sociale non viene stabilito in via eccezionale né per un periodo limitato, ma in maniera indefinita e senza contropartite né misure di compensazione.
- 11 Inoltre, sebbene la stessa amministrazione dello Stato ammetta che l'integrazione di due delle attività svolte dal settore elettrico, commercializzazione e generazione, favorisca sinergie ed economie di scala a beneficio delle imprese di cui trattasi, il regime stabilito non impone il finanziamento del bonus sociale alle imprese o ai gruppi di imprese che svolgano simultaneamente le due suddette attività, di commercializzazione e generazione, ma unicamente allorché essi svolgano anche l'attività di distribuzione.
- 12 Per le suesposte ragioni, il giudice del rinvio ha concluso, in un primo momento, che la normativa nazionale di cui trattasi è incompatibile con la direttiva 2009/72 e che si doveva disapplicare il diritto interno, in considerazione del primato del diritto dell'Unione. Detto giudice ha ritenuto che non fosse necessario proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale alla CGUE, in conformità della giurisprudenza dell'«acte clair» della Corte stessa (v. sentenze della Corte del 6 ottobre 1982, CILFIT, 283/81; del 27 marzo 1963, Da Costa e a., da 28/62 a 30/62; del 19 novembre 1991, Francovich e Bonifaci, C-6/90 e C-9/90, e del 19

gennaio 2010, *Küçükdeveci*, C-555/07), alla luce delle sentenze del 20 aprile 2010, *Federutility*, C-265/08, e, specialmente, del 7 settembre 2016, *ANODE*, C-121/15. Infatti, la giurisprudenza stabilita dalla Corte di giustizia nelle citate sentenze è pienamente trasferibile al caso presente, tenuto conto del fatto che essa si riferisce alle condizioni per imporre obblighi di servizio pubblico in un settore regolamentato, piuttosto che alla disciplina sostanziale dell'energia elettrica o del gas, per cui è irrilevante la circostanza che si tratti di direttive diverse, ancorché nel punto che qui interessa il dispositivo sia letteralmente identico.

- 13 Il primato del diritto comunitario si estende non soltanto al tenore letterale della norma comunitaria, ma anche all'interpretazione di tale norma resa dalla CGUE, poiché la stessa prevale su qualsiasi altra interpretazione che possa eventualmente darsi alle norme nazionali destinate ad attuare una direttiva.
- 14 Il giudice del rinvio ritiene di essere competente in ultima istanza, in qualità di Tribunal Supremo (Corte suprema), a interpretare sia il diritto interno riguardante il sistema elettrico, sia il diritto dell'Unione nella stessa materia, trattandosi di questioni di legittimità ordinaria che esulano dall'ambito delle garanzie costituzionali riservato al Tribunal Constitucional (Corte costituzionale) spagnolo, e che, pertanto, gli spetti stabilire se la normativa spagnola sia contraria alla summenzionata direttiva e se la giurisprudenza della Corte di giustizia lo esima dal proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa in esame. Di conseguenza, il giudice del rinvio ha emesso una sentenza di accoglimento del ricorso presentato dalla società Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A. e ha dichiarato inapplicabile il regime di finanziamento del bonus sociale controverso.
- 15 Orbene, avverso quest'ultima sentenza l'amministrazione dello Stato ha proposto un ricorso per violazione di diritti costituzionali dinanzi al Tribunal Constitucional (Corte costituzionale), deducendo una violazione dei diritti processuali fondamentali, derivante dal fatto che la norma nazionale è stata disapplicata senza la previa proposizione di una domanda di pronuncia pregiudiziale alla CGUE. Il Tribunal Constitucional (Corte suprema) ha accolto il ricorso in parola, ha annullato la sentenza del giudice del rinvio del 24 ottobre 2016 e ha disposto il ripristino della situazione precedente alla pronuncia della sentenza annullata, affinché quest'ultimo giudice «emetta una nuova sentenza che rispetti il diritto fondamentale violato».
- 16 Nella sua sentenza, il Tribunal Constitucional (Corte suprema) affronta la questione se le citate sentenze configurino o meno un caso di «acte clair» che, in relazione alla fattispecie, consenta di prescindere dalla presentazione di un rinvio pregiudiziale. In tal senso, detto giudice segnala che esistono differenze tra i casi risolti dalla CGUE nelle sentenze *Federutility* e *ANODE* e quello esaminato nella sentenza del Tribunal Supremo (Corte suprema), poiché, in primo luogo, le disposizioni della normativa europea prese in considerazione in tali decisioni sono contenute in direttive diverse: la sentenza resa nella causa *Federutility* interpreta la direttiva 2003/55/CE, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, e la sentenza pronunciata nella causa *ANODE* interpreta

la direttiva 2009/73/CE, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

- 17 Il Tribunal Constitucional (Corte costituzionale) dichiara che, «sebbene la norma interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea avesse lo stesso contenuto tanto nella direttiva riguardante il settore elettrico quanto in quella relativa al settore del gas naturale, non si trattava delle stesse direttive né dello stesso settore, e neppure i problemi esaminati, rispettivamente, nelle sentenze *Federutility* e *ANODE* e nella sentenza impugnata [erano] esattamente uguali». Per tale ragione, il Tribunal Constitucional (Corte costituzionale) ritiene che non esista una questione identica sollevata in un caso analogo alla fattispecie in esame, e che, pertanto, non ci si trovi dinanzi a un «*acte clair*» che esimerebbe il Tribunal Supremo (Corte suprema) dall'obbligo di presentare un rinvio pregiudiziale. Di conseguenza, detto giudice conclude nel senso che, essendo stata disapplicata una normativa nazionale considerata incompatibile con la direttiva 2009/72 senza che fosse stata previamente ottenuta una pronuncia in via pregiudiziale della CGUE, si è prodotta una violazione del diritto a un processo con tutte le garanzie.
- 18 In definitiva, nella sua sentenza, il Tribunal Constitucional (Corte costituzionale), dopo aver indicato che non era di sua competenza decidere in ordine all'esistenza di un'eventuale contraddizione tra la normativa [nazionale] disapplicata e la disposizione della direttiva di cui trattasi, ha proceduto ad accertare se esistesse o meno l'«*acte clair*», pronunciandosi sul significato e sulla ratio delle direttive in parola alla luce della normativa nazionale disapplicata.
- 19 Si avverte la preoccupazione, da parte del Tribunal Constitucional (Corte costituzionale), di evitare che, per effetto del principio del primato del diritto dell'Unione europea, venga instaurato un sistema di controllo decentrato che consenta ai giudici di disapplicare una legge nazionale senza interpellare il Tribunal Constitucional (Corte costituzionale) o sottoporre una questione pregiudiziale alla CGUE; in questa maniera, tale giudice opta per un controllo sul lavoro di interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione spettante ai giudici nazionali diverso e più intenso laddove questi ultimi disapplicano una legge nazionale considerandola contraria al diritto dell'Unione, rispetto ai casi in cui la norma nazionale venga ritenuta conforme al diritto dell'Unione.
- 20 Analogamente, come si evince, in particolare, dalle sue sentenze n. 78/210, del 20 ottobre, n. 232/215, del 5 novembre, e n. 37/2019, del 26 marzo, il Tribunal Constitucional (Corte costituzionale) ha in tal senso proceduto a una revisione dell'interpretazione delle norme comunitarie e del giudizio reso dal Tribunal Supremo (Corte suprema) circa la somiglianza delle situazioni caratterizzanti il caso nazionale e quello deciso dalla giurisprudenza della CGUE, allorché il Tribunal Supremo (Corte suprema) era pervenuto alla conclusione che si dovesse disapplicare la norma nazionale, in forza del principio del primato, senza la necessità di sottoporre una questione pregiudiziale interpretativa.

- 21 Ad ogni modo, il giudice del rinvio, con sentenza del 7 febbraio 2012, aveva già disposto la disapplicazione della normativa precedente che regolava una materia identica, in quanto contraria al diritto comunitario, e il Tribunal Constitucional (Corte costituzionale) aveva dichiarato irricevibile il ricorso per violazione dei diritti costituzionali avverso tale sentenza. In tale occasione, il giudice del rinvio si era basato sulla sentenza resa nella causa Federutility (C-265/08).
- 22 Per tutte le suesposte ragioni, il giudice del rinvio, considerandosi vincolato dalla decisione del Tribunal Constitucional (Corte costituzionale), e alla luce del diritto delle parti a una tutela giurisdizionale effettiva e ad un processo senza dilazioni indebite, quale giudice nazionale di ultimo grado competente nel merito rispetto alla sussistenza o meno dell'«acte clair» nel settore regolamentato dell'energia elettrica, si astiene qui dall'applicazione del suo precedente criterio e decide di sottoporre una questione pregiudiziale alla CGUE. Si chiede quindi se il regime di finanziamento del bonus sociale stabilito dalla legge 24/2013 e successivamente attuato dagli articoli 2 e 3 del regio decreto 968/2014 risulti compatibile con il requisito di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/72, secondo il quale gli obblighi relativi al servizio pubblico dovranno essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili e garantire alle imprese della Comunità che operano nel settore dell'energia elettrica parità di accesso ai consumatori nazionali.

DOCUMENTO DIVERSO