

Causa C-290/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

30 giugno 2020

Giudice del rinvio:

Satversmes tiesa (Corte costituzionale, Lettonia)

Data della decisione di rinvio:

11 giugno 2020

Ricorrente:

AS Latvijas Gāze

Altre parti nel procedimento:

Saeima (Parlamento lettone)

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (Commissione di regolamentazione dei servizi pubblici)

Oggetto del procedimento principale

Ricorso di incostituzionalità avente ad oggetto la conformità delle norme per la connessione alla rete di trasporto del gas naturale adottate dalla Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (Commissione di regolamentazione dei servizi pubblici) con le disposizioni del Satversme (Costituzione) e dell'Enerģētikas likums (legge sull'energia), nonché la conformità delle disposizioni della legge sull'energia con la Costituzione, mediante il quale si chiedono chiarimenti sull'adeguatezza della normativa di uno Stato membro in base alla quale qualsiasi utente di gas naturale può connettersi al sistema di trasporto del gas naturale.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Sulla base dell'articolo 267 TFUE, l'organo giurisdizionale remittente chiede l'interpretazione dell'articolo 2, punto 3, dell'articolo 23 e dell'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2009/73, al fine di determinare se gli utenti di gas

naturale (e, in caso affermativo, quale categoria di essi) debbano avere la possibilità di connettersi al sistema di trasporto del gas naturale.

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 23 e l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2009/73/CE debbano essere interpretati nel senso che gli Stati membri devono adottare una normativa secondo la quale, da un lato, qualsiasi cliente finale può scegliere a quale tipo di sistema connettersi - sistema di trasporto o di distribuzione - e, dall'altro, il gestore del sistema è obbligato a consentirgli di connettersi al sistema di cui trattasi.
- 2) Se l'articolo 23 della direttiva 2009/73/CE debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri sono obbligati ad adottare una normativa conformemente alla quale la connessione al sistema di trasporto di gas naturale è consentita soltanto a un cliente finale non civile (ossia soltanto a un cliente industriale).
- 3) Se l'articolo 23 della direttiva 2009/73/CE, in particolare la nozione di «nuovo (...) cliente industriale», debba essere interpretato nel senso che detto articolo impone agli Stati membri l'obbligo di adottare una normativa conformemente alla quale la connessione al sistema di trasporto di gas naturale è consentita soltanto a un cliente finale non civile (ossia soltanto a un cliente industriale) che non sia stato precedentemente connesso al sistema di distribuzione.
- 4) Se l'articolo 2, punto 3, e l'articolo 23 della direttiva 2009/73/CE debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa di uno Stato membro ai sensi della quale il trasporto di gas naturale comprende il trasporto di gas naturale direttamente al sistema di fornitura di gas naturale del cliente finale.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), articolo 2, paragrafo 2, e articolo 4, paragrafo 2, lettere a) e i).

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, considerando 1, 3, 6, 8 e 48, articolo 2, punti 3, 5, 24 e da 25 a 27, articolo 23, paragrafi 1 e 2, e articolo 32, paragrafo 1.

Direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE, articoli 2 e 20.

Giurisprudenza della Corte di giustizia

Sentenza del 9 ottobre 2008, Sabatauskas e a., C-239/07, EU:C:2008:551, punti 45, 47 e 49.

Contesto normativo nazionale

Costituzione della Repubblica di Lettonia, articoli 1, 64, 89 e 105, prima frase.

Legge sull'energia, articolo 1, punti 7, 12, 13, 13, 15, 16, 32 e 35, articolo 45, paragrafi 2 e 7, articolo 84¹, paragrafo 1, e articolo 111, paragrafi 1, punto 1, e 2.

Decisione n. 1/7 del Consiglio della Commissione di regolamentazione dei servizi pubblici del 18 aprile 2019, «Dabaspāzes pārvades sistēmas pieslēguma noteikumi biometāna ražotājiem, sašķidrīnātās dabaspāzes sistēmas operatoriem un dabaspāzes lietotājiem» («Norme per la connessione del sistema di trasporto del gas naturale per produttori di biometano, gestori dei sistemi di gas naturale liquefatto e utenti di gas naturale»)

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 La disposizione di legge controversa — l'articolo 84¹ 1, paragrafo 1, della legge sull'energia — è stata introdotta nella richiamata legge con modifiche del 2016, necessarie, tra l'altro, per dare esecuzione alle disposizioni della direttiva 2009/73, garantendo la creazione di un mercato interno efficiente, al fine di rendere possibile la vendita di gas naturale nell'Unione europea a parità di condizioni, senza discriminazioni o restrizioni, e per garantire ai terzi un accesso economicamente ragionevole ed effettivo al sistema del gas naturale.
- 2 Tale disposizione di legge prevede che la Commissione di regolamentazione dei servizi pubblici approvi le norme per la connessione del sistema di trasporto del gas naturale stabilite dal gestore del sistema di trasporto del gas naturale per i produttori di biometano, i gestori dei sistemi di gas naturale liquefatto e gli utenti del gas naturale, nonché le norme per la connessione della rete di distribuzione del gas naturale stabilite dal gestore del sistema di distribuzione del gas naturale per gli utenti del gas naturale. Inoltre, ai sensi della legge sull'energia, il trasporto di gas naturale comprende il trasporto del gas naturale attraverso i sistemi di trasporto, non solo fino al sistema di distribuzione del gas naturale, ma anche direttamente agli utenti del gas naturale. La distribuzione del gas naturale comprende parimenti il trasporto del gas naturale dal sistema di trasporto del gas naturale fino alla rete di approvvigionamento energetico dell'utente del gas naturale.
- 3 Il 18 aprile 2019 il Consiglio della Commissione di regolamentazione dei servizi pubblici ha adottato la decisione n. 1/7 relativa alle «Norme per la connessione del sistema di trasporto del gas naturale per produttori di biometano, gestori di sistemi

di gas naturale liquefatto e utenti di gas naturale». In base a tali norme, qualsiasi utente di gas naturale può connettersi al sistema di trasporto del gas naturale senza l'intermediazione di un gestore del sistema di distribuzione.

- 4 La ricorrente ha proposto un ricorso di incostituzionalità dinanzi alla Satversmes tiesa (Corte costituzionale), sostenendo che tali norme e l'articolo 84¹, paragrafo 1, della legge sull'energia violavano, in particolare, il suo diritto di proprietà.
- 5 In virtù del ricorso di incostituzionalità della ricorrente, la Satversmes tiesa deve pronunciarsi sugli aspetti seguenti: 1) la conformità delle norme per la connessione del sistema di trasporto del gas naturale con gli articoli 1, 64, 89 e 105, prima frase, della Costituzione della Repubblica di Lettonia e con gli articoli 45, paragrafo 7, e 84¹, paragrafo 1, della legge sull'energia; e 2) la conformità dell'articolo 84¹, paragrafo 1, della legge sull'energia con l'articolo 64 della Costituzione della Repubblica di Lettonia.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 6 **Secondo la ricorrente**, le norme controverse non sono conformi agli articoli 64 e 105, prima frase, della Costituzione; esse violano i principi di buona amministrazione, di buona legislazione, di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto derivanti dagli articoli 1 e 89 della Costituzione; e non sono inoltre conformi agli articoli 45, paragrafo 7, e 84¹, paragrafo 1, della legge sull'energia. L'articolo 84¹, paragrafo 1, della legge sull'energia non è invece conforme all'articolo 64 della Costituzione.
- 7 La ricorrente sostiene che, fino al 3 aprile 2017 essa sola, in quanto società verticalmente integrata, ha garantito l'acquisto, lo stoccaggio, il trasporto, la distribuzione e la commercializzazione del gas naturale sul mercato lettone del gas naturale. Nel processo di liberalizzazione del mercato del gas naturale in Lettonia è stata creata, separandola dalla ricorrente, la società per azioni Conexus Baltic Grid, alla quale sono state trasferite, in particolare, l'infrastruttura nazionale di trasporto del gas naturale e il sistema unico di trasporto del gas naturale. La ricorrente non è un azionista di tale società. Inoltre, come filiale distinta dalla ricorrente, è stata costituita la società per azioni Gaso, che fornisce, in forza di una licenza, un servizio di distribuzione di gas naturale nel territorio lettone. La ricorrente è l'unico azionista di tale società e continua a commercializzare gas naturale. In base alla licenza, la società per azioni Gaso è l'unico gestore del sistema di distribuzione del gas naturale in Lettonia che garantisce la fornitura di gas naturale dal sistema di trasporto ai consumatori finali. Il segmento della distribuzione di gas naturale è uno dei segmenti commerciali più importanti del gruppo della ricorrente. Le norme per la connessione della rete di trasporto di gas naturale controverse consentono a qualsiasi utente di gas naturale di connettersi al sistema di trasporto del gas naturale senza l'intermediazione del gestore del sistema di distribuzione. In tal modo si limita il diritto, acquisito tramite licenza,

della società per azioni Gaso, appartenente al gruppo della ricorrente, di esercitare un'attività commerciale nell'ambito del sistema di distribuzione del gas naturale.

- 8 Secondo la ricorrente, l'adozione delle norme controverse ha avuto l'effetto di diminuire il valore del gruppo della ricorrente, con la conseguente lesione del suo diritto di proprietà, riconosciuto dall'articolo 105 della Costituzione. Poiché le norme controverse sono state adottate ai sensi dell'articolo 84¹, paragrafo 1, della legge sull'energia, anche tale diritto di proprietà risulta pregiudicato da detta disposizione della legge sull'energia.
- 9 Secondo la ricorrente, dall'esame dell'articolo 84¹, paragrafo 1, della legge sull'energia, alla luce della natura e della finalità di detta legge, risulta che il legislatore non ha autorizzato la Commissione di regolamentazione dei servizi pubblici ad adottare norme che consentano a qualsiasi utente di gas naturale di disconnettersi dal sistema di distribuzione del gas naturale e connettersi direttamente al sistema di trasporto del gas naturale. A tale riguardo, occorre tenere conto della direttiva 2009/73.
- 10 Secondo la ricorrente, dalla direttiva 2009/73 discende l'indipendenza e la separazione dei gestori del sistema di distribuzione del gas naturale dai gestori del sistema di trasporto del gas naturale. Gli utenti del gas naturale dispongono di un diritto di accesso al sistema del gas naturale, ma non hanno diritto a connettersi a un determinato tipo di sistema - di distribuzione o di trasporto -. In generale, l'utente del gas naturale si connette al sistema del gas naturale attraverso il sistema di distribuzione del gas naturale, che è gestito dal gestore del sistema di distribuzione del gas naturale.
- 11 La ricorrente afferma che, ai sensi dell'articolo 23 della direttiva 2009/73, una normativa stabilita da uno Stato membro può consentire la connessione diretta degli utenti di gas naturale al sistema di trasporto del gas naturale solo se il gestore del sistema di distribuzione del gas naturale rifiuta la connessione al sistema a causa di limitazioni tecniche o operative o se esistono altre ragioni obiettive che rendano necessaria la connessione diretta dell'utente del gas naturale al sistema di trasporto del gas naturale. Inoltre, tale articolo si riferisce esclusivamente a un gruppo specifico di utenti di gas naturale: i nuovi clienti industriali.
- 12 **L'organo che ha emesso l'atto impugnato - la Commissione di regolamentazione dei servizi pubblici** - rileva che le norme controverse sono conformi alla Costituzione, all'articolo 45, paragrafo 7, della legge sull'energia e alla disposizione controversa di detta legge, ossia l'articolo 84¹, paragrafo 1, della legge sull'energia.
- 13 A suo avviso, l'articolo 84¹, paragrafo 1, della legge sull'energia traspone l'articolo 23 della direttiva 2009/73, ai sensi del quale gli Stati membri devono garantire la connessione non discriminatoria degli impianti dei clienti industriali al sistema di trasporto del gas naturale.

- 14 Il fatto che le norme controverse prevedano il diritto dei soggetti di cui all'articolo 84¹, paragrafo 1, della legge sull'energia, compresi gli utenti di gas naturale, di chiedere la connessione dei loro impianti al sistema di trasporto del gas naturale e l'obbligo del gestore del sistema di trasporto del gas naturale di garantire tale connessione, nonché la possibilità per gli utenti di gas naturale di ottenere gas naturale dal sistema di trasporto del gas naturale dopo la predisposizione di tale connessione, non trasforma il trasporto di gas naturale attraverso il sistema di trasporto in una distribuzione di gas naturale.
- 15 [Secondo l'organo di cui trattasi,] durante l'elaborazione delle norme controverse, le parti interessate hanno chiesto di imporre restrizioni alla connessione degli impianti degli utenti di gas naturale al sistema di trasporto del gas naturale. Tuttavia, né la normativa nazionale né l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2009/23 prevedono limitazioni a tale diritto. Inoltre, se alcuni clienti industriali del gas naturale decidessero di ritirare i propri impianti dal sistema di distribuzione del gas naturale e di connetterli al sistema di trasporto del gas naturale, l'impatto sui pagamenti degli altri utenti di gas naturale per la distribuzione del gas naturale sarebbe relativamente modesto.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 16 Nel caso di specie, occorre stabilire se la direttiva 2009/73 osti a una normativa di uno Stato membro in base alla quale qualsiasi utente di gas naturale può connettersi al sistema di trasporto del gas naturale.
- 17 Secondo la *Satversmes tiesa*, dall'articolo 2, punto 3, della direttiva 2009/73 risulta prima facie che il trasporto di gas naturale non comprende il trasporto di gas naturale attraverso un settore del sistema che fa parte dei gasdotti ad alta pressione utilizzati principalmente per la distribuzione locale di gas naturale, per la fornitura ai clienti finali. Infatti, il gas naturale viene trasportato direttamente al sistema di fornitura di gas naturale del cliente finale a partire dal sistema di distribuzione del gas naturale e non attraverso il sistema di trasporto del gas naturale.
- 18 Tuttavia, dall'articolo 23 della direttiva 2009/73 risulta che i clienti industriali o almeno i nuovi clienti industriali possono connettersi al sistema di trasporto del gas naturale. La direttiva 2009/73 non precisa la nozione di «cliente industriale». Tra le categorie di clienti indicate all'articolo 2, punto 24, della direttiva 2009/73, si potrebbe attribuire la nozione di «cliente industriale» ai clienti finali, poiché, secondo i lavori preparatori di tale direttiva, la nozione di «cliente industriale» potrebbe riferirsi alle persone che consumano gas naturale. La *Satversmes tiesa* ritiene che, poiché il cliente finale di cui all'articolo 2, paragrafo 27, della direttiva 2009/73 può essere sia un cliente civile che un cliente non civile, il cliente industriale può essere solo un cliente non civile ai sensi dell'articolo 2, punto 26, della direttiva.

- 19 Pertanto, si potrebbe considerare che dall'articolo 23 della direttiva 2009/73 discende l'obbligo per gli Stati membri di adottare una normativa che consenta almeno ai clienti non civili di connettersi direttamente al sistema di trasporto del gas naturale, o che tale normativa possa essere conforme alla direttiva.
- 20 Dalle norme controverse nel presente procedimento e dall'articolo 1, punti 13 e 15 della legge sull'energia risulta che, in Lettonia, qualsiasi utente di gas naturale, compresi coloro che non sono nuovi clienti industriali, può connettersi al sistema di trasporto del gas naturale. Di conseguenza, nel caso di specie, occorre stabilire se tale normativa sia contraria agli articoli 2, punto 3, e 23 della direttiva 2009/73.
- 21 Nel presente procedimento si deve tener conto dell'articolo 2, paragrafo 2, TFUE per quanto riguarda le competenze dell'Unione europea e degli Stati membri in determinati settori. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettere a) e i), le competenze dell'Unione europea e degli Stati membri sono concorrenti nei settori del mercato interno e dell'energia.
- 22 Con l'adozione della direttiva 2009/73, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno essenzialmente esercitato le competenze dell'Unione europea nel settore del mercato interno e dell'energia. Tuttavia, nel caso di specie, permangono dubbi sul significato, nell'ambito dell'esercizio di una competenza concorrente tra l'Unione europea e gli Stati membri, del principio dell'accesso dei terzi riconosciuto dall'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2009/73.
- 23 Dai considerando 1, 3, 6 e 8 della direttiva 2009/73/CE risulta che il mercato interno del gas naturale nell'Unione europea è destinato a offrire una reale possibilità di scelta a tutti i consumatori dell'Unione europea, siano essi cittadini o imprese. Senza un'effettiva separazione tra i sistemi e le attività di produzione e fornitura, vi è un rischio di creare discriminazioni nella gestione del sistema. Tali discriminazioni possono verificarsi quando un operatore economico verticalmente integrato esercita contemporaneamente attività di produzione o di fornitura di gas naturale e gestisce un sistema di trasporto e di distribuzione del gas naturale. In tal caso, l'operatore economico verticalmente integrato potrebbe non avere interesse a garantire ai potenziali concorrenti sul mercato della produzione o della fornitura di gas naturale l'accesso ai sistemi di trasporto e di distribuzione del gas naturale da esso gestiti. Ciò ostacolerebbe l'esercizio delle libertà garantite dal Trattato FUE, non consentendo a tutti i consumatori di scegliere liberamente il proprio fornitore e a tutti i fornitori di rifornire liberamente i propri clienti, sebbene, secondo il considerando 48 della direttiva 2009/73, gli interessi dei consumatori dovrebbero essere al centro della direttiva.
- 24 Secondo la Satversmes tiesa, dalle considerazioni precedenti si evince che la direttiva 2009/73 mira a tutelare gli interessi dei consumatori, garantendo che i commercianti o i fornitori di gas naturale scelti dai consumatori interessati - i clienti finali - siano protetti contro la discriminazione nell'accesso ai sistemi di trasporto e distribuzione del gas naturale. Infatti, il principio dell'accesso di terzi

riconosciuto all'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2009/73 si applica per via intermedia ai clienti finali.

- 25 Considerazioni analoghe sono state espresse dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel valutare il principio dell'accesso dei terzi al mercato interno dell'energia elettrica ai sensi dell'articolo 20 della direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE. Il paragrafo 1 di detto articolo disponeva, in particolare, che gli Stati membri garantiscono l'attuazione di un sistema di accesso dei terzi ai sistemi di trasmissione e di distribuzione basato su tariffe pubblicate, praticabili a tutti i clienti idonei, ed applicato obiettivamente e senza discriminazioni tra gli utenti del sistema. Inoltre, sebbene la direttiva 2003/54 non contenesse una disposizione analoga all'articolo 23 della direttiva 2009/73, l'articolo 2 della direttiva 2003/54 prevedeva che la trasmissione comprendesse il trasporto di energia elettrica non solo ai distributori ma anche ai clienti finali.
- 26 A tale proposito, la Corte di giustizia ha concluso che, includendo gli utenti del sistema nel suo ambito di applicazione, l'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2003/54 conferiva anche ai clienti idonei un diritto di accesso non discriminatorio alle reti. Gli Stati membri conservavano un margine di manovra per orientare gli utenti del sistema, compresi i clienti idonei, verso tale o tal altro tipo di rete, a condizione tuttavia di tenere un comportamento non discriminatorio e basato su considerazioni obiettive. Gli utenti del sistema avevano, pertanto, il diritto di accedere ad una rete elettrica, ma gli Stati membri potevano decidere su quale tipo di rete la connessione doveva essere fatta. Alla luce di tali considerazioni, la Corte di giustizia ha dichiarato che l'articolo 20 della direttiva 2003/54 doveva essere interpretato nel senso che definiva gli obblighi degli Stati membri soltanto per quanto riguardava l'accesso, ma non la connessione dei terzi alle reti di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica, e che esso non prevedeva che il sistema di accesso alle reti che gli Stati membri erano tenuti ad attuare dovesse consentire ai clienti idonei di scegliere discrezionalmente a quale tipo di rete desideravano connettersi (sentenza della Corte del 9 ottobre 2008, Sabatauskas e a., C-239/07, EU:C:2008:551, punti 45, 47 e 49).
- 27 La citata sentenza della Corte di giustizia riguarda il principio dell'accesso dei terzi al mercato interno dell'energia elettrica, ma questo stesso principio è riconosciuto anche nel mercato interno del gas naturale. Di conseguenza, si potrebbe concludere che l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2009/73 definisce gli obblighi degli Stati membri soltanto per quanto riguarda l'accesso, ma non la connessione dei terzi ai sistemi di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica, e che esso non prevede che il sistema di accesso alle reti che gli Stati membri sono tenuti ad attuare debba consentire al cliente finale di scegliere discrezionalmente a quale tipo di sistema connettersi.
- 28 Sulla base delle considerazioni che precedono, si potrebbero trarre conclusioni diverse, vale a dire:

1) L'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2009/73 impone obblighi agli Stati membri per quanto riguarda l'accesso, e non la connessione, di terzi al sistema di fornitura di gas naturale e gli Stati membri mantengono un margine di discrezionalità per indirizzare gli utenti della rete, compresi i clienti finali, verso l'uno o l'altro tipo di sistema, mentre gli obblighi imposti dall'articolo 23 della direttiva agli Stati membri in materia di connessione dei clienti industriali al sistema di trasporto del gas naturale si riferiscono solo ai casi in cui uno Stato membro abbia indirizzato i clienti finali verso il sistema di trasporto del gas naturale.

L'articolo 23 e l'articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2009/73 impongono agli Stati membri obblighi in materia di accesso e di connessione di terzi ai sistemi di fornitura di gas naturale, che prevedono in particolare la connessione dei clienti industriali sia ai sistemi di trasporto che a quelli di distribuzione di gas naturale.

- 29 Nel caso di specie, la Satversmes tiesa ha già accertato il rapporto delle disposizioni della legge sull'energia con la direttiva 2009/73 e il contenuto delle disposizioni di quest'ultima. La giurisprudenza della Corte di giustizia non è ancora consolidata in relazione alle questioni sollevate nella presente decisione. Di conseguenza, le circostanze del caso di specie giustificano la proposizione di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

DOCUMENTO D'INFORMAZIONE