

Causa C-205/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

28 marzo 2023

Giudice del rinvio:

Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest, Romania)

Data della decisione di rinvio:

24 febbraio 2023

Appellante:

Engie România SA

Appellata:

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei

Oggetto del procedimento principale

Appello proposto avverso la sentenza pronunciata dalla Judecătoria Sectorului 4 București (Tribunale di primo grado del circondario 4 di Bucarest) con cui è stato respinto, in quanto infondato, il ricorso (plângerea contravențională) formulato da Engie România SA avverso un verbale di accertamento e sanzione per violazioni amministrative emesso dall'Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (Autorità nazionale di regolazione nel settore dell'energia; in prosieguo: l'«ANRE»).

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Ai sensi dell'articolo 267 TFUE, si chiede l'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/73/CE, dell'articolo 50 e dell'articolo 52, paragrafi 1 e 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché del principio di proporzionalità.

Questioni pregiudiziali

1) Se una presunta violazione dell'obbligo di trasparenza che incombe ai fornitori di gas naturale nei confronti della clientela domestica, recepita nella normativa nazionale e considerata in tale normativa come violazione amministrativa (contravenția), possa portare l'autorità nazionale competente anche a obbligare un fornitore di gas naturale ad applicare, nei rapporti con i consumatori, un prezzo imposto in via amministrativa, che non tiene conto del principio della libera formazione del prezzo sul mercato del gas naturale, principio stabilito dalle disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/73/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE.

2) Se il fatto che un fornitore di gas naturale venga sanzionato tanto dall'autorità di tutela dei consumatori, quanto dall'autorità di regolazione nel settore dell'energia, mediante l'adozione di due distinti verbali di violazione amministrativa con i quali si impongono al fornitore le stesse misure (duplicazione degli atti amministrativi di imposizione di misure), possa considerarsi una limitazione giustificata del principio del *ne bis in idem*, ai sensi delle disposizioni dell'articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, o se ciò violi tale principio.

Se un siffatto cumulo di atti impositivi delle stesse misure, sulla base di fatti identici, da parte di autorità diverse, rispetti il principio di proporzionalità.

Disposizioni del diritto dell'Unione invocate

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: articolo 50 e articolo 52, paragrafi 1 e 3

Direttiva 2009/73/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE: articolo 3, paragrafo 1

Disposizioni nazionali invocate

Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor (legge n. 363/2007, in materia di contrasto alle pratiche scorrette dei professionisti nei rapporti con i consumatori e di armonizzazione delle normative con la legislazione europea relativa alla tutela dei consumatori)

Legea nr. 123/2012 a energiei electrice și a gazelor naturale (legge n. 123/2012, in materia di energia elettrica e gas naturale):

- l'articolo 143, paragrafo 1, lettera k), dispone che il fornitore di gas naturale ha, tra l'altro, l'obbligo di trasmettere ai clienti finali informazioni trasparenti relative ai prezzi/alle tariffe praticati, nonché alle condizioni di accesso e di utilizzo dei servizi da esso offerti; l'inosservanza di tale obbligo costituisce violazione amministrativa (contravenția) (articolo 194, punto 24¹) sanzionata con un'ammenda compresa tra 20 000 lei rumeni (RON) e RON 400 000 [articolo 195, punto 2, lettera c)];
- l'articolo 194, punto 33, dispone che l'inosservanza delle disposizioni relative all'informazione dei consumatori di gas naturale costituisce una violazione amministrativa (contravenția), sanzionata con un'ammenda compresa tra RON 10 000 e RON 200 000 [articolo 195, punto 2, lettera b)].

Regulamentul privind furnizarea gazelor naturale la clienții finali, aprobat prin Ordinul ANRE nr. 29/2016 (regolamento in materia di fornitura di gas naturale ai clienti finali, approvato con deliberazione ANRE n. 29/2016):

- l'articolo 22, paragrafo 1, prevede che, sul mercato concorrenziale, la fornitura di gas naturale sia effettuata in regime concorrenziale, sulla base del contratto di fornitura stipulato tra fornitore e cliente finale, al prezzo di fornitura e alle condizioni commerciali negoziate tra essi o stabilite mediante offerte-tipo.

Ordinul ANRE nr. 106/2014 privind modalitățile de informare a clienților finali de către furnizorii de gaze naturale cu privire la condițiile comerciale de furnizare a gazelor naturale (deliberazione ANRE n. 106/2014, recante modalități d'informazione dei clienti finali da parte dei fornitori di gas naturale relativamente alle condizioni commerciali di fornitura di gas naturale):

- l'articolo 4, paragrafi 1, 2, 5 e 6, prevede che il cliente finale ha facoltà di stipulare il contratto di fornitura sia mediante trattativa diretta, sia mediante accettazione dell'offerta-tipo redatta dal fornitore e, nel caso in cui il cliente accetti l'offerta-tipo, il fornitore ha l'obbligo di includere nel contratto come minimo tutte le informazioni in essa contenute, che devono essere redatte e presentate in modo semplice, chiaro, leggibile e accessibile e che ne agevoli la comprensione.

Ordinul ANRE nr. 27/2020 pentru stabilirea unor măsuri privind furnizarea gazelor naturale la clienții casnici în perspectiva eliminării prețurilor reglementate (deliberazione ANRE n. 27/2020, che disciplina la fissazione di misure relative alla fornitura del gas naturale alla clientela domestica ai fini dell'eliminazione delle tariffe reglementate):

- l'articolo 7, paragrafo 1, prevede che, nel caso in cui il cliente domestico non abbia esercitato il diritto di scelta entro il 30 giugno 2021 e non abbia stipulato con l'attuale fornitore o con altro fornitore il contratto di fornitura di gas naturale in regime concorrenziale, l'offerta proposta dall'attuale fornitore si considera accettata, e il contratto relativo all'offerta di cui trattasi si considera accettato tacitamente, alle condizioni previste dal Codul civil (Codice civile), a

meno che il cliente comunichi al fornitore, entro tale data, il rifiuto di sottoscrivere il contratto o una richiesta di modifica/integrazione delle condizioni/clausole contrattuali.

Regulamentul de constatare, notificare și sancționare a abaterilor de la reglementările emise în domeniul energiei, aprobat prin Ordinul ANRE nr. 62/2013 (regolamento in materia di accertamento, notifica e sanzione delle violazioni delle normative emesse nel settore dell'energia, approvato con deliberazione ANRE n. 62/2013):

- l'articolo 21, paragrafi 1 e 2, prevede che, congiuntamente all'applicazione di una sanzione amministrativa (sancțiunea contravențională), sono disposte misure e termini di adempimento per ripristinare la legalità e/o la corretta applicazione della normativa e per rimediare alla situazione irregolare esistente e che, nell'ambito dei termini stabiliti mediante verbale di accertamento e sanzione per la violazione amministrativa, l'autore della violazione è tenuto a porre rimedio alle accertate irregolarità, adempiendo le misure di regolarizzazione che sono state disposte.

Ordonanța Guvernului (OG) nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (Decreto del Governo n. 2/2001, che disciplina il regime giuridico delle violazioni amministrative):

- l'articolo 5, paragrafo 7, prevede che per una medesima violazione amministrativa (contravenția) possa applicarsi solo una sanzione amministrativa (sancțiunea contravențională) principale e una o più sanzioni complementari.

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Con verbale dell'11 ottobre 2021, recante accertamento e sanzione per una violazione amministrativa (in prosieguo: il «verbale dell'11 ottobre 2021»), l'ANRE ha ritenuto che l'appellante [dinanzi al Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest) (in prosieguo: l'«appellante»)], in qualità di fornitore autorizzato di gas naturale, avesse commesso numerose violazioni delle norme relative agli obblighi del fornitore di gas naturale nei confronti dei clienti finali.
- 2 Infatti, in primo luogo, l'ANRE ha riscontrato irregolarità nel contenuto delle offerte-tipo di fornitura del gas naturale, determinate da: i) mancata indicazione della data di stesura; ii) mancata indicazione del periodo di validità; e iii) mancata indicazione di un'alternativa rispetto all'invio della fattura per via elettronica.
- 3 In secondo luogo, l'ANRE ha constatato in alcune offerte-tipo, la mancata indicazione espressa della facoltà di modificare, in determinate circostanze, il prezzo di fornitura del gas naturale, anche se le clausole contrattuali contenevano tale previsione e la clientela domestica veniva debitamente informata in relazione

all'obbligo di informazione e alle relative opzioni, per cui la modifica del prezzo poteva verificarsi come conseguenza di eventi esterni e imprevedibili.

- 4 In effetti, i clienti sarebbero stati informati dell'«eliminazione dei prezzi regolamentati dall'ANRE per la fornitura di gas naturale alla clientela domestica» e sarebbe stato portato alla loro attenzione l'aumento del prezzo di fornitura del gas naturale, che i clienti avevano accettato il 1° luglio 2021, dall'importo di RON 155,24/MWh, IVA esclusa, all'importo di RON 175/MWh, IVA esclusa, a partire dal 1° novembre 2021; tale ulteriore comunicazione includeva anche un atto aggiuntivo per l'incremento, fino a tale ultimo importo, del prezzo della fornitura del gas naturale.
- 5 Sulla base degli accertamenti di cui al verbale dell'11 ottobre 2021, l'ANRE ha deciso di sanzionare l'appellante con un'ammenda di valore complessivo pari a RON 800 000 e, in un caso specifico, con un ammonimento.
- 6 Inoltre, l'ANRE ha disposto in capo all'appellante alcune misure di regolarizzazione che dovevano essere adempiute entro 15 giorni dalla data di comunicazione del verbale summenzionato. Le misure di regolarizzazione consistevano nella comunicazione ai clienti finali identificati in tale verbale, nonché nell'identificazione e nella comunicazione, a tutti i clienti finali che hanno accettato offerte-tipo a prezzo fisso valido nel periodo previsto a tale scopo, del mantenimento del prezzo fisso del gas naturale al quale l'appellante si era vincolato mediante offerte-tipo, e dell'annullamento degli atti aggiuntivi trasmessi ai clienti interessati, con cui era stato aumentato il prezzo di fornitura del gas naturale.
- 7 Prima dell'adozione del verbale dell'11 ottobre 2021, l'appellante è stata sottoposta a un controllo da parte dell'Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (Autorità nazionale per la tutela dei consumatori; in prosieguo: l'«ANPC»), conclusosi con un verbale di accertamento e sanzione della violazione amministrativa del 14 settembre 2021, con cui tale autorità ha ritenuto che, nello svolgimento della sua attività economica, l'appellante si sarebbe avvalsa di pratiche commerciali ingannevoli e di pratiche commerciali aggressive, violando così le disposizioni della Legea nr. 363/2007.
- 8 Secondo l'ANPC, le pratiche in questione consistevano nell'invio, ai consumatori, di comunicazioni contenenti offerte iniziali che prevedevano un determinato prezzo e determinate condizioni, aventi una validità di 12 mesi, e che erano accettate tacitamente dai consumatori, seguito, dopo tre mesi, dall'invio di nuove comunicazioni contenenti offerte a un prezzo diverso. In tal modo, l'appellante avrebbe indotto in errore i consumatori, in quanto la modifica del prezzo avveniva durante il periodo di validità delle offerte iniziali.
- 9 Sulla base dell'accertamento di tali pratiche commerciali scorrette, con decisione del 14 settembre 2021 l'ANPC ha disposto, in capo all'appellante, misure riguardanti la cessazione di dette pratiche, la sospensione dell'attività fino alla

cessazione di tali pratiche commerciali e l'astensione dalla modifica del prezzo di fornitura del gas naturale alla clientela domestica.

- 10 Con ricorso (plângerea contravențională) iscritto al ruolo della Judecătoria Sectorului 4 București, l'appellante ha contestato il verbale dell'11 ottobre 2021.
- 11 Con sentenza del 14 marzo 2022, la Judecătoria Sectorului 4 București ha respinto il ricorso (plângere contravențională) in quanto infondato, confermando il verbale dell'11 ottobre 2021.
- 12 Avverso la sentenza del 14 marzo 2022 l'appellante ha proposto appello, adendo in tal senso il giudice del rinvio, che dovrà adottare una decisione definitiva sulla controversia. Nell'ambito del giudizio d'appello, l'appellante ha chiesto che sia adita la Corte di giustizia ai fini di una pronuncia pregiudiziale in relazione agli aspetti di cui alle questioni pregiudiziali.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 13 Nel verbale dell'11 ottobre 2011 l'ANRE ha considerato, in primo luogo, che l'appellante non avesse adempiuto l'obbligo giuridico di mettere a disposizione dei suoi clienti finali, in modo aperto, esplicito e trasparente, informazioni chiare relativamente ai prezzi da essa praticati per l'attività di fornitura di gas naturale nei luoghi di consumo.
- 14 In secondo luogo, l'ANRE ha considerato che le offerte-tipo accettate da clienti, e sul cui fondamento sono stati stipulati taluni contratti, prevedevano un prezzo fisso valido per un periodo di 12 mesi, senza che in esse fosse precisato che il fornitore si riservava il diritto di modificare/aggiornare il prezzo proposto durante il periodo in questione, facoltà tuttavia prevista nei contratti che sono stati stipulati.
- 15 Di conseguenza, l'ANRE ha considerato che, poiché ogni modifica del prezzo effettuata dopo la stipula di un contratto relativo a un'offerta-tipo costituisce una violazione, da parte del fornitore di gas naturale, dell'obbligo di trasparenza ad esso incombente ai sensi dell'articolo 143, paragrafo 1, lettera k), della Legea nr. 123/2012, i fatti accertati integrano le violazioni amministrative (contravenția) previste dall'articolo 194, punto 24¹, della medesima legge.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 16 Il giudice del rinvio rileva innanzitutto che l'ANPC, da un lato, e l'ANRE, dall'altro, hanno sanzionato l'appellante per i medesimi fatti, che esse hanno inquadrato diversamente: rispettivamente, l'ANPC, come violazione di un obbligo legale nei confronti dei consumatori, previsto dalla Legea nr. 363/2007; l'ANRE, come violazione dell'obbligo di trasparenza, previsto dall'articolo 143, paragrafo 1, lettera k), della Legea nr. 123/2012.

- 17 Il giudice del rinvio constata poi che entrambe le autorità hanno imposto all'appellante il medesimo obbligo di riparazione, consistente nel ripristinare il prezzo stabilito nelle offerte-tipo nell'aprile 2021, notevolmente inferiore rispetto al prezzo di acquisto del gas naturale sul mercato libero, alla luce dell'evoluzione di tale prezzo sul mercato nel periodo luglio-settembre 2021 e successivamente.
- 18 Pertanto, con la prima questione il giudice del rinvio chiede alla Corte d'interpretare l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/73, recepita nella legislazione nazionale mediante il titolo II della Legge nr. 123/2012, sulla base della quale è stato adottato il verbale dell'11 ottobre 2021.
- 19 A tal riguardo, il giudice del rinvio sostiene che sia necessario adire la Corte al fine di chiarire l'aspetto relativo alla possibilità che l'autorità di regolazione di uno Stato membro imponga un prezzo diverso dal prezzo di mercato disciplinato dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/73 a un fornitore di gas naturale, in un contesto in cui tale autorità imputa al fornitore considerato la violazione dell'obbligo di trasparenza nei confronti dei clienti sulla base di un atto normativo con cui la direttiva menzionata è stata recepita nel diritto nazionale.
- 20 Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte di interpretare l'articolo 50 e l'articolo 52, paragrafi 1 e 3, della Carta in quanto la risposta a tale questione è necessaria per chiarire se l'applicazione del principio del *ne bis in idem* (che, nel caso di specie, è disciplinato anche nel diritto nazionale, in forza dell'OG n. 2/2001) possa essere limitata nel caso di una doppia sanzione, basata su fondamenti giuridici diversi (rispettivamente, la Legge nr. 123/2012 e la Legge nr. 363/2007), dei medesimi fatti.