Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

30 gennaio 2025*

«Rinvio pregiudiziale – Energia – Mercato interno del gas naturale – Direttiva 2009/73/CE – Articolo 3, paragrafo 1 – Obblighi degli Stati membri nei confronti delle imprese di gas naturale – Tutela dei consumatori – Articoli 40 e 41 – Competenze dell'autorità di regolazione – Violazione, da parte di un'impresa di gas naturale, del proprio obbligo di trasparenza nei confronti dei clienti – Cumulo di sanzioni per lo stesso comportamento illecito – Articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato – *Ne bis in idem* – Articolo 52, paragrafo 1 – Limitazioni all'esercizio di tale diritto fondamentale – Principio di proporzionalità»

Nella causa C-205/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest, Romania), con decisione del 24 febbraio 2023, pervenuta in cancelleria il 28 marzo 2023, nel procedimento

Engie România SA

contro

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da K. Jürimäe, presidente della Seconda Sezione, facente funzione di presidente della Terza Sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Terza Sezione, N. Jääskinen, M. Gavalec e N. Piçarra (relatore), giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: R. Şereş, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 24 aprile 2024,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Engie România SA, da L. Chiurtu, N.-V. Dinu, R. Iancu, I. Katona e A. Radu, avocați;

* Lingua processuale: il rumeno.

– per l'Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei, da G.-S. Niculescu, A.-M. Riling, C. Vernea e A. Zorzoană, in qualità di agenti;

– per il governo rumeno, da R. Antonie, E. Gane, R.I. Hațieganu e A. Rotăreanu, in qualità di agenti;

– per il governo ellenico, da K. Boskovits e C. Kokkosi, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da O. Beynet, L. Nicolae e T. Scharf, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 luglio 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, 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 (GU 2009, L 211, pag. 94), nonché degli articoli 50 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Engie România SA (in prosieguo: la «Engie»), un'impresa di gas naturale, e l'Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (Autorità nazionale di regolazione nel settore dell'energia, Romania; in prosieguo: l'«ANRE»), in merito a un verbale, redatto da quest'ultima, che constata e sanziona un illecito amministrativo addebitato alla Engie.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

La Carta

3 L'articolo 50 della Carta, rubricato «Diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato», prevede quanto segue:

«Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione [europea] a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge».

4 L'articolo 52 della Carta, intitolato «Portata e interpretazione dei diritti e dei principi», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e

rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

Direttiva 2009/73

5 Il considerando 48 della direttiva 2009/73 così recita:

«Gli interessi dei consumatori dovrebbero essere al centro della presente direttiva e la qualità del servizio dovrebbe rientrare tra le competenze fondamentali delle imprese di gas naturale. Occorre rafforzare e salvaguardare gli attuali diritti dei consumatori, garantendo tra l'altro una maggiore trasparenza. La protezione dei consumatori dovrebbe assicurare che tutti i consumatori nel contesto più ampio della Comunità traggano profitto da un mercato competitivo. I diritti dei consumatori dovrebbero essere fatti rispettare dagli Stati membri o, qualora uno Stato membro abbia disposto in tal senso, dalle autorità di regolazione».

6 Ai sensi dell'articolo 2 di tale direttiva:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

25. "cliente civile": un cliente che acquista gas naturale per il proprio consumo domestico;

(...)

27. "cliente finale": un cliente che acquista gas naturale per uso proprio;

(...)».

7 L'articolo 3 della direttiva, intitolato «Obblighi relativi al servizio pubblico e tutela dei consumatori», precisa quanto segue:

«1. Gli Stati membri, in base alla loro organizzazione istituzionale e nel dovuto rispetto del principio di sussidiarietà, fanno sì che le imprese di gas naturale, fatto salvo il paragrafo 2, siano gestite secondo i principi della presente direttiva, al fine di realizzare un mercato del gas naturale concorrenziale, sicuro e sostenibile dal punto di vista ambientale, e si astengono da qualsiasi discriminazione tra tali imprese riguardo ai loro diritti o obblighi.

2. Nel pieno rispetto delle pertinenti disposizioni del trattato, in particolare dell'articolo [106 TFUE], gli Stati membri possono, nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore del gas obblighi relativi al servizio pubblico concernenti la sicurezza, compresa la sicurezza dell'approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la tutela dell'ambiente, compresa l'efficienza energetica, l'energia da fonti rinnovabili e la protezione del clima. (...)

3. Gli Stati membri adottano misure appropriate per tutelare i clienti finali ed assicurano in particolare ai clienti vulnerabili un'adeguata protezione. (...) Essi garantiscono un elevato livello di tutela dei consumatori, con particolare riguardo alla trasparenza delle condizioni di contratto, alle informazioni generali ed ai meccanismi di risoluzione delle controversie. (...) Per quanto riguarda almeno i clienti civili queste misure comprendono quelle che figurano nell'allegato I.

(...)».

8 L'articolo 40 della stessa direttiva, intitolato «Obiettivi generali dell'autorità di regolazione», dispone quanto segue:

«Nell'esercitare le funzioni di regolatore specificate dalla presente direttiva, l'autorità di regolazione adotta tutte le misure ragionevoli idonee al perseguimento dei seguenti obiettivi, nel quadro dei compiti e delle competenze di cui all'articolo 41, in stretta consultazione con altre autorità nazionali pertinenti, incluse le autorità preposte alla tutela della concorrenza, se del caso, e fatte salve le rispettive competenze:

(...)

g) provvedere affinché i clienti beneficino del funzionamento efficiente del proprio mercato nazionale, promuovere una concorrenza effettiva e contribuire a garantire la tutela dei consumatori;

(...)».

9 L'articolo 41 di detta direttiva, intitolato «Compiti e competenze dell'autorità di regolazione», ai paragrafi 1 e 4, prevede quanto segue:

«1. L'autorità di regolazione ha i seguenti compiti:

(...)

i) vigilare sul livello di trasparenza, anche dei prezzi all'ingrosso, e garantire l'osservanza, da parte delle imprese di gas naturale, degli obblighi in materia di trasparenza;

(...)

o) garantire, in collaborazione con altre autorità competenti, che le misure di tutela dei consumatori, incluse quelle indicate all'allegato I, siano effettive e applicate;

(...)

4. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità di regolazione siano dotate dei poteri necessari per assolvere con efficacia e rapidità i compiti di cui ai paragrafi 1, 3 e 6. A tal fine, all'autorità di regolazione devono essere conferiti almeno i poteri seguenti:

a) il potere di adottare decisioni vincolanti per le imprese di gas naturale;

b) il potere di effettuare indagini sul funzionamento dei mercati del gas e di adottare e imporre i provvedimenti necessari e proporzionati per promuovere una concorrenza effettiva e garantire il buon funzionamento del mercato. (...);

(...)

d) il potere di imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive alle imprese di gas naturale che non ottemperano agli obblighi ad esse imposti dalla presente direttiva o alle pertinenti decisioni giuridicamente vincolanti dell'Agenzia o della stessa autorità di regolazione, o di proporre a una giurisdizione competente di imporre tali sanzioni. (...);

(...)».

10 L'allegato I alla direttiva in parola, intitolato «Misure sulla tutela dei consumatori», al punto 1 enuncia quanto segue:

«Fatte salve le norme comunitarie relative alla tutela dei consumatori (...), le misure di cui all'articolo 3 consistono nel garantire che i clienti:

(...)

c) ricevano informazioni trasparenti sui prezzi e sulle tariffe vigenti e sulle condizioni tipo per quanto riguarda l'accesso ai servizi del gas e l'uso dei medesimi;

(...)».

Diritto rumeno

Legge n. 363/2007

11 La 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 lotta contro le pratiche sleali dei commercianti nei confronti dei consumatori e armonizzazione della normativa con la legislazione europea in materia di tutela dei consumatori), del 21 dicembre 2007 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 899, del 28 dicembre 2007), recepisce nel diritto rumeno la direttiva 2005/29/CE, del Parlamento e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali») (GU 2005, L 149, pag. 22).

Legge n. 123/2012

12 Ai sensi dell'articolo 143, paragrafo 1, lettera k), della Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (legge n. 123/2012, che disciplina l'energia elettrica e il gas naturale), del 10 luglio 2012 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 485, del 16 luglio 2012), nella versione applicabile al procedimento principale:

«Il fornitore di gas naturale ha, in particolare, i seguenti obblighi:

(...)

k) trasmettere ai clienti finali informazioni trasparenti relative ai prezzi/alle tariffe praticati, a seconda dei casi, nonché alle condizioni generali di accesso e di utilizzo dei servizi da esso offerti».

13 L'articolo 194, punto 24 *bis*, di tale legge così dispone:

«Costituiscono violazioni alle disposizioni che disciplinano le attività nel settore del gas naturale i seguenti fatti: (...) l'inosservanza, da parte dei partecipanti al mercato del gas naturale, degli obblighi loro imposti dall'articolo 143, paragrafo 1, dall'articolo 144 *bis* e dall'articolo 145, paragrafo 4, lettera g)».

14 Ai sensi dell'articolo 195, paragrafo 1, punto 2, lettera c), di detta legge, una simile violazione è punibile con un'ammenda compresa tra 20 000 e 400 000 lei rumeni (RON) (tra EUR 4 000 ed EUR 80 000 circa).

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

15 Il 14 settembre 2021, con verbale di constatazione e sanzione di un illecito amministrativo, l'Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (Autorità nazionale per la tutela dei consumatori, Romania) (in prosieguo: l'«ANPC») ha addebitato alla Engie pratiche commerciali ingannevoli e aggressive nell'esercizio della sua attività economica, sulla base della legge n. 363/2007. Essa ha constatato in tale verbale che la Engie aveva ingannato i consumatori, notificando loro unilateralmente un cambiamento del prezzo stabilito nell'offerta iniziale dopo un termine di tre mesi, nonostante tale prezzo fosse valido per un periodo di dodici mesi.

16 Con decisione dello stesso giorno, tale autorità ha ingiunto alla Engie di cessare tali pratiche, di sospendere la sua attività fino alla loro cessazione e di non modificare il prezzo del gas naturale fornito ai clienti civili.

17 L'11 ottobre 2021 l'ANRE ha redatto un verbale di constatazione e sanzione di un illecito amministrativo (in prosieguo: il «verbale dell'ANRE»). Essa ha constatato in tale verbale che la Engie, in qualità di fornitore autorizzato di gas naturale, aveva violato, segnatamente, il proprio obbligo di trasparenza, enunciato all'articolo 143, paragrafo 1, lettera k), della legge n. 123/2012, che recepisce nel diritto rumeno la direttiva 2009/73, e le ha inflitto una serie di sanzioni amministrative per un importo totale pari a RON 800 000 (circa EUR 160 000). Tale autorità ha ritenuto che la Engie, da un lato, aveva commesso irregolarità riguardanti il contenuto di talune offerte di gas naturale e, dall'altro, non aveva espresso in modo sufficientemente chiaro il diritto che essa si riservava di modificare successivamente il prezzo di fornitura di gas naturale figurante nei contratti conclusi con i suoi clienti.

18 L'ANRE ha quindi ordinato alla Engie di comunicare ai dodici clienti finali identificati nel verbale dell'ANRE il mantenimento del prezzo fisso del gas naturale al quale essa si era vincolata nell'offerta preliminare di contratto e di annullare le clausole aggiuntive trasmesse a tali clienti. Inoltre, essa ha ordinato alla Engie di identificare tutti i clienti finali che avevano accettato offerte standard a un prezzo fisso valido per il periodo previsto in tali offerte e ai quali erano state successivamente inviate comunicazioni e clausole aggiuntive al fine di aumentare il prezzo del gas naturale fornito prima della fine di tale periodo, di comunicare a detti clienti il mantenimento del prezzo fisso del gas conformemente a dette offerte, e di annullare tali clausole aggiuntive.

19 La Engie ha proposto ricorso dinanzi alla Judecătoria Sectorului 4 București (Tribunale di primo grado del circondario 4 di Bucarest, Romania) avverso il verbale dell'ANRE. Tale ricorso è stato respinto in quanto infondato con sentenza del 14 marzo 2022.

20 La Engie ha quindi interposto appello avverso tale sentenza dinanzi al Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest, Romania), giudice del rinvio.

21 Tale giudice chiede, in primo luogo, se l'ANRE possa esigere da un'impresa di gas naturale, alla quale addebita una violazione del suo obbligo di trasparenza nei confronti dei consumatori, di applicare un prezzo diverso dal prezzo di mercato determinato sulla base del principio della libera formazione del prezzo che, secondo detto giudice, risulta dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/73.

22 In secondo luogo, il giudice del rinvio osserva, da un lato, che sia l'ANRE sia l'ANPC hanno constatato il medesimo fatto, avendolo qualificato, la prima autorità, «violazione dell'obbligo di trasparenza» enunciato all'articolo 143, paragrafo 1, lettera k), della legge n. 123/2012, e la seconda, «pratica commerciale ingannevole e aggressiva nei confronti dei consumatori», ai sensi della legge n. 363/2007. Dall'altro lato, essa constata che sia l'ANRE che l'ANPC hanno imposto alla Engie, con atti distinti, il medesimo obbligo di riparazione, consistente nel ripristinare il prezzo stabilito dall'offerta «standard nell'aprile 2021», che era nettamente inferiore al prezzo di acquisto del gas naturale sul mercato libero.

23 Tale giudice chiede quindi alla Corte di interpretare l'articolo 50 e l'articolo 52, paragrafi 1 e 3, della Carta nel contesto dell'applicazione della legge n. 363/2007 e della legge n. 123/2012, al fine di chiarire l'applicabilità di tale articolo 50 «in caso di doppia sanzione per i medesimi fatti su fondamenti giuridici diversi».

24 Ciò premesso, il Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti 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].

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 [diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato] ai sensi delle disposizioni dell'articolo [50] della [Carta], o se ciò violi tale [diritto].

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».

Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

25 A seguito della lettura delle conclusioni dell'avvocato generale l'11 luglio 2024, la Engie ha chiesto, con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 28 agosto 2024, la riapertura della fase orale del procedimento, in applicazione dell'articolo 83 del regolamento di procedura della Corte, al fine di presentare argomenti giuridici supplementari che, a suo avviso, potrebbero avere un'influenza decisiva sull'interpretazione dell'articolo 50 della Carta, rendendo così necessario sfumare i criteri di valutazione sanciti nella giurisprudenza relativa a tale disposizione.

26 Ai sensi dell'articolo 83 del regolamento di procedura la Corte, sentito l'avvocato generale, può disporre la riapertura della fase orale del procedimento, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta o quando una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte, oppure quando la causa dev'essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti o gli interessati menzionati dall'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

27 Nel caso di specie la Corte constata, sentito l'avvocato generale, che la Engie non menziona alcun fatto nuovo tale da influenzare in modo decisivo la decisione che la Corte è chiamata a pronunciare nella presente causa. Peraltro, la Corte ritiene di disporre di tutti gli elementi necessari per statuire e che detta causa non dev'essere decisa sulla base di un argomento che non sia stato dibattuto dinanzi ad essa.

28 Ciò premesso, non occorre disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

Sulla ricevibilità

29 L'ANRE e il governo rumeno sollevano l'irricevibilità della prima questione, in quanto essa si fonderebbe su valutazioni di fatto non corrispondenti alla situazione di cui trattasi nel procedimento principale. Infatti, il verbale dell'ANRE non imporrebbe un prezzo specifico di fornitura di gas naturale ai clienti della Engie, né la sanzionerebbe in ragione del prezzo praticato. Esso si limiterebbe ad ordinarle di ripristinare il prezzo di fornitura di gas praticato prima dell'asserita violazione dell'obbligo di trasparenza nei confronti dei suoi clienti.

30 Nell'ambito del procedimento pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, basato sulla netta separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, il giudice nazionale è l'unico competente ad esaminare e valutare i fatti del procedimento principale. La Corte è legittimata unicamente a pronunciarsi sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione applicabile alla situazione di fatto e di diritto descritta dal giudice del rinvio, al fine di fornire a quest'ultimo gli elementi utili alla soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente. Pertanto, non spetta alla Corte rimettere in discussione gli accertamenti materiali sui quali si fonda la domanda di pronuncia pregiudiziale (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, Schweppes, C-291/16, EU:C:2017:990, punti 21 e 22).

31 Inoltre, le questioni pregiudiziali vertenti sul diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora risulti in modo manifesto che l'interpretazione richiesta relativamente ad una norma dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia principale, oppure qualora il problema sia di natura teorica, o anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere utilmente alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 2 aprile 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

32 Ebbene, tale ipotesi non ricorre nel caso in esame. Infatti, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che le disposizioni della direttiva 2009/73 di cui si chiede l'interpretazione hanno un rapporto diretto con la controversia principale, che riguarda misure imposte da un'autorità nazionale di regolazione a un'impresa di gas naturale, in applicazione della normativa nazionale che recepisce tale direttiva nel diritto rumeno. Tale domanda contiene, del resto, elementi sufficienti per determinare la portata delle summenzionate questioni e apportarvi una risposta utile.

33 Ne consegue che tale questione è ricevibile.

Nel merito

34 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2009/73 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che un'autorità nazionale di regolazione dell'energia, qualora constati che un fornitore di gas naturale è venuto meno al proprio obbligo di trasparenza nei confronti dei suoi clienti, in occasione della modifica del prezzo di fornitura di tale prodotto, imponga a tale fornitore di mantenere il prezzo stabilito nei contratti inizialmente conclusi con tali clienti.

35 L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/73 enuncia che gli Stati membri, in base alla loro organizzazione istituzionale e nel dovuto rispetto del principio di sussidiarietà, fanno sì che le imprese di gas naturale siano gestite secondo i principi di tale direttiva, al fine di realizzare un mercato del gas naturale concorrenziale, sicuro e sostenibile dal punto di vista ambientale, e si astengono da qualsiasi discriminazione tra tali imprese riguardo ai loro diritti od obblighi.

36 Benché da nessuna disposizione della direttiva 2009/73 risulti espressamente che il prezzo di fornitura del gas naturale debba essere fissato dall'incontro della domanda e dell'offerta, tale esigenza risulta dalla finalità stessa e dall'impianto sistematico di detta direttiva, che mira a realizzare un mercato interno del gas naturale completamente ed effettivamente aperto e concorrenziale nell'ambito del quale tutti i consumatori possano scegliere liberamente i propri fornitori e in cui ogni fornitore possa fornire liberamente i propri prodotti ai propri clienti (v., in tal senso, sentenza del 7 settembre 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

37 L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva suddetta consente tuttavia agli Stati membri di imporre alle imprese che operano nel settore del gas «obblighi relativi al servizio pubblico» in relazione, in particolare, con «il prezzo delle forniture». Tali misure devono essere adottate nell'interesse economico generale ed essere chiaramente definite, trasparenti, non discriminatorie, verificabili, al fine di garantire alle imprese dell'Unione che operano nel settore del gas parità di accesso ai

consumatori nazionali, in «pieno rispetto» delle pertinenti disposizioni del Trattato FUE e, in particolare, dell'articolo 106 di tale trattato (v., per analogia, sentenza del 20 aprile 2010, Federutility e a., C-265/08, EU:C:2010:205, punti 21 e 22).

38 Inoltre l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2009/73 impone agli Stati membri di adottare misure appropriate per tutelare i clienti finali, ai sensi dell'articolo 2, punto 27, di tale direttiva, e per garantire un livello elevato di tutela dei consumatori, con particolare riguardo alla trasparenza delle condizioni di contratto e alle informazioni generali. Almeno per quanto riguarda i clienti civili, ai sensi dell'articolo 2, punto 25, di detta direttiva, tali misure devono includere quelle previste all'allegato I alla medesima direttiva.

39 In forza del punto 1, lettera c), di tale allegato, le misure di cui all'articolo 3 della direttiva 2009/73 devono garantire che i clienti ricevano informazioni trasparenti sui prezzi e sulle tariffe applicate e sulle condizioni tipo per quanto riguarda l'accesso ai servizi di gas e l'uso dei medesimi al fine di consentire loro, conformemente all'obiettivo di tutela dei consumatori, in particolare, di esercitare il diritto di recedere dal contratto o di contestare la modifica del prezzo della fornitura (v., per analogia, sentenza del 2 aprile 2020, Stadtwerke Neuwied, C-765/18, EU:C:2020:270, punto 29).

40 A tal fine, conformemente all'articolo 41, paragrafo 1, lettere i) e o), della direttiva 2009/73, l'autorità di regolazione nazionale ha compiti consistenti nel garantire l'osservanza, da parte delle società di gas naturale, degli obblighi in materia di trasparenza e nel garantire, in collaborazione con altre autorità competenti, che le misure di tutela dei consumatori, incluse quelle indicate nell'allegato I a detta direttiva, siano effettive e applicate.

41 Peraltro dall'articolo 40, lettera g), della direttiva 2009/73 risulta che l'autorità nazionale di regolazione è tenuta ad adottare, nel quadro dei compiti e delle competenza di cui all'articolo 41 di tale direttiva, tutte le misure ragionevoli per provvedere affinché i clienti beneficino del funzionamento efficiente del proprio mercato nazionale e per contribuire a garantire la tutela dei consumatori, i cui interessi sono al centro di detta direttiva, come enunciato dal considerando 48 della stessa.

42 Infine, dall'articolo 41, paragrafo 4, della direttiva 2009/73 risulta che le autorità di regolazione devono poter adottare, in particolare, decisioni vincolanti per le imprese di gas naturale [lettera a)], effettuare indagini sul funzionamento dei mercati del gas, adottare e imporre i provvedimenti necessari e proporzionati per promuovere una concorrenza effettiva e garantire il buon funzionamento del mercato [lettera b)], nonché imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive alle imprese di gas naturale che non ottemperano agli obblighi ad esse imposti da tale direttiva [lettera d)].

43 Nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che l'ANRE ha constatato una violazione, da parte della Engie, del suo obbligo di trasparenza, previsto all'articolo 143, paragrafo 1, lettera k), della legge n. 123/2012, poiché tale società non aveva sufficientemente informato i suoi clienti del potere che essa si riservava di modificare il prezzo di fornitura di gas naturale figurante nei contratti conclusi con questi ultimi, sulla base di un'«offerta standard», nel corso del periodo iniziale di dodici mesi. Di conseguenza l'ANRE, da un lato, ha inflitto un'ammenda alla Engie e, dall'altro, ha obbligato quest'ultima, a titolo di misura correttiva, a ritornare al prezzo fissato nell'aprile 2021 nell'ambito del contratto iniziale.

44 Orbene, si deve constatare che siffatte misure, la cui scelta rientra, come risulta dai punti 35 e 42 della presente sentenza, nel margine discrezionale degli Stati membri, rientrano nell'esercizio delle prerogative conferite alle autorità nazionali di regolazione, conformemente agli articoli 40 e 41 della direttiva 2009/73, volte a garantire la trasparenza dei termini e delle condizioni generali dei contratti conclusi con i consumatori. Pertanto, tali misure mirano a garantire una tutela effettiva dei consumatori.

45 Inoltre, la misura relativa al ripristino del prezzo fissato nel contratto iniziale di fornitura non è tale da contravvenire al requisito, ricordato al punto 36 della presente sentenza, che il prezzo di fornitura di gas naturale sia fissato dall'incontro della domanda e dell'offerta. Infatti, con tale misura l'autorità nazionale di regolazione non si è avvalsa delle sue prerogative per stabilire un prezzo nei contratti di fornitura del gas, ma ha costretto il fornitore a ripristinare, in tali contratti, un prezzo che era stato convenuto, di comune accordo, tra il fornitore e il cliente interessato.

46 Alla luce dei suesposti motivi, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 3, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2009/73 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che un'autorità nazionale di regolazione dell'energia, qualora constati che un fornitore di gas naturale è venuto meno al proprio obbligo di trasparenza nei confronti dei suoi clienti, in occasione della modifica del prezzo di fornitura di tale prodotto, imponga a tale fornitore di mantenere il prezzo stabilito nei contratti inizialmente conclusi con tali clienti.

Sulla seconda questione

47 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 50 della Carta, in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1, di quest'ultima, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che a un fornitore di gas naturale siano imposte, sulla base di normative nazionali diverse che recepiscono, rispettivamente, la direttiva 2009/73 e la direttiva 2005/29, due sanzioni per fatti identici.

48 Ai sensi dell'articolo 50 della Carta «[n]essuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge». Tale diritto fondamentale, espressione del principio del *ne bis in idem*, vieta un cumulo tanto di procedimenti quanto di sanzioni di natura penale per gli stessi fatti e nei confronti di una stessa persona (v., in tal senso, sentenze del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 25, e del 22 marzo 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

49 In primo luogo, l'articolo 50 della Carta non si limita unicamente ai procedimenti e alle sanzioni qualificati come «penali» dal diritto nazionale, bensì comprende – prescindendo da una siffatta qualificazione in diritto interno – procedimenti e sanzioni che devono essere ritenuti dotati di natura penale sul fondamento della natura dell'illecito o del grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punto 25 e giurisprudenza ivi citata). Tale grado di severità deve essere valutato in funzione della pena massima prevista dalle disposizioni pertinenti (v., in tal senso, sentenza del 14 settembre 2023, Volkswagen Group Italia e Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

50 Il criterio relativo alla natura dell'illecito implica di verificare che la sanzione contemplata persegua, in particolare, una finalità repressiva, indipendentemente dalla circostanza che essa persegua anche una finalità preventiva. Infatti, fa parte della natura stessa delle sanzioni penali l'essere volte tanto alla prevenzione quanto alla repressione di condotte illecite. Per contro, una misura che si limiti a risarcire il danno causato dall'illecito considerato non riveste natura penale (v., in tal senso, sentenza del 14 settembre 2023, Volkswagen Group Italia e Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

51 Nel caso di specie, tra le misure menzionate ai punti 16 e 43 della presente sentenza risulta, da un lato, che la misura correttiva che impone al fornitore di ritornare al prezzo fissato nell'aprile 2021 nell'ambito del contratto iniziale costituisce una misura che, a priori, si limita a risarcire il danno causato dall'infrazione di cui trattasi, ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto precedente, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare.

52 Dall'altro lato, per quanto riguarda le sanzioni pecuniarie inflitte alla Engie dall'ANPC e dall'ANRE, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, in forza dell'articolo 194, punto 24 *bis*, e dell'articolo 195, paragrafo 1, punto 2, lettera c), della legge n. 123/2012, una violazione dell'obbligo di trasparenza previsto all'articolo 143, paragrafo 1, lettera k), di tale legge è passibile di un'ammenda compresa tra RON 20 000 e 400 000. Su tale base e tenuto conto dei diversi illeciti amministrativi addebitati alla Engie, l'ANRE l'ha condannata a un'ammenda di importo totale pari a RON 800 000 (circa EUR 160 000). Inoltre, il governo rumeno e la Engie hanno precisato, nelle loro rispettive osservazioni scritte, che l'ANPC ha condannato la Engie a un'ammenda di importo pari a RON 150 000 (circa EUR 30 000).

53 Spetta al giudice del rinvio verificare se, tenuto conto di tutti gli elementi di cui dispone nonché degli importi massimi previsti dalle disposizioni nazionali pertinenti applicate alla Engie dall'ANPC e dall'ANRE, tali sanzioni siano sufficientemente severe per essere qualificate come «sanzioni di natura penale».

54 In secondo luogo, l'applicazione dell'articolo 50 della Carta è soggetta a una duplice condizione, vale a dire, da un lato, che vi sia una decisione definitiva anteriore (condizione «*bis*») e, dall'altro, che gli stessi fatti siano oggetto tanto della decisione anteriore quanto del procedimento o della decisione successivi (condizione «*idem*») (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punto 28).

55 Per quanto riguarda la condizione «*bis*», affinché si possa ritenere che una decisione giudiziaria abbia statuito in via definitiva sui fatti sottoposti ad un secondo procedimento, è necessario non solo che tale decisione sia divenuta definitiva, conformemente alla legislazione nazionale applicabile, ma anche che essa sia stata pronunciata previa una valutazione nel merito della causa (v. sentenza del 22 marzo 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punto 29 e giurisprudenza ivi citata). Qualora esista una tale decisione, l'articolo 50 della Carta esclude che possa essere avviato o perseguito un procedimento penale per gli stessi fatti (v., in tal senso, sentenza del 14 settembre 2023, Volkswagen Group Italia e Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, punto 59).

56 Nel caso di specie, il fascicolo di cui dispone la Corte contiene elementi che indicano che la sanzione inflitta alla Engie dall'ANPC è stata contestata dinanzi ai giudici rumeni e definitivamente annullata a causa dell'incompetenza di tale autorità. Se il giudice del rinvio dovesse confermare tali elementi, la condizione «*bis*», esaminata nel punto precedente, non sarebbe soddisfatta.

57 Per contro, nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio dovesse constatare che la condizione «*bis*» è soddisfatta nel caso di specie, si dovrebbe rilevare, per quanto riguarda la condizione «*idem*», che dalla formulazione stessa dell'articolo 50 della Carta discende che esso vieta di perseguire o sanzionare penalmente una stessa persona più di una volta per lo stesso reato. Il criterio rilevante a tal fine è quello dell'identità dei fatti materiali, intesi come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro che abbiano condotto all'assoluzione o alla condanna definitiva dell'interessato. La qualificazione giuridica, in diritto nazionale, dei fatti e l'interesse giuridico tutelato non sono rilevanti ai fini della constatazione della sussistenza di uno stesso reato, posto che la portata della tutela conferita dall'articolo 50 della Carta non può variare da uno Stato membro all'altro (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punti 31, 33 e 34).

58 Posto che la condizione «idem» richiede che i fatti materiali siano identici, l'articolo 50 della Carta non è destinato ad applicarsi quando i fatti di cui trattasi non siano identici, bensì soltanto analoghi. Infatti, l'identità dei fatti materiali deve essere intesa come un insieme di circostanze concrete derivanti da eventi che siano, in sostanza, gli stessi, in quanto coinvolgano lo stesso autore e siano indissociabilmente collegati tra loro nel tempo e nello spazio (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punti 36 e 37).

59 Nel caso di specie, come risulta dal punto 22 della presente sentenza il giudice del rinvio considera, da un lato, che, a seguito dei rispettivi procedimenti amministrativi, sia l'ANRE sia l'ANPC hanno constatato i medesimi fatti, avendoli qualificati, la prima autorità, «violazione dell'obbligo di trasparenza» enunciato all'articolo 143, paragrafo 1, lettera k), della legge n. 123/2012, e, la seconda, «pratica commerciale ingannevole e aggressiva nei confronti dei consumatori», ai sensi della legge n. 363/2007.

60 In terzo luogo, una limitazione dell'esercizio del diritto fondamentale di non essere perseguito o condannato due volte per lo stesso reato, garantito dall'articolo 50 della Carta e, pertanto, un cumulo di procedimenti o di sanzioni penali possono essere giustificati sulla base del paragrafo 1 dell'articolo 52 di quest'ultima. Ai sensi della prima frase di tale paragrafo, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Ai sensi della seconda frase di detto paragrafo, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

61 Per quanto riguarda, in primo luogo, il rispetto del contenuto essenziale del diritto fondamentale garantito dall'articolo 50 della Carta, tale contenuto è, in linea di principio, rispettato quando il diritto nazionale si limita a prevedere unicamente la possibilità di un cumulo di procedimenti e di sanzioni ai sensi di normative diverse (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punto 43). Ciò si verifica nel caso di specie, in quanto le sanzioni inflitte alla Engie sono state adottate sulla base di normative nazionali diverse che recepiscono, rispettivamente, la direttiva 2009/73 e la direttiva 2005/29.

62 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il rispetto del principio di proporzionalità, occorre ricordare che tale principio impone che il cumulo di procedimenti e sanzioni previsto dalla normativa nazionale non superi i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti da tale normativa. Qualora sia possibile una scelta fra più misure

appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenza del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

63 Un cumulo di sanzioni può tuttavia essere giustificato quando i procedimenti avviati da due autorità diverse riguardano scopi complementari vertenti su aspetti differenti della medesima condotta illecita. Infatti, le autorità pubbliche possono legittimamente optare per risposte giuridiche complementari a fronte di determinati comportamenti nocivi per la società mediante diversi procedimenti che formino un insieme coerente, in modo da trattare sotto i suoi diversi aspetti il problema sociale in questione, purché tali risposte giuridiche combinate non rappresentino un onere eccessivo per la persona di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punti 49 e 50).

64 Come ricordato ai punti da 38 a 41 della presente sentenza, le misure relative alla trasparenza dei termini e delle condizioni generali dei contratti conclusi con i consumatori che le autorità nazionali di regolazione possono adottare, conformemente alla direttiva 2009/73, mirano a garantire la tutela effettiva dei consumatori. Pertanto, come ricordato al punto 36 della presente sentenza, dette misure garantiscono la realizzazione di un mercato interno del gas naturale completamente ed effettivamente aperto e concorrenziale, nell'ambito del quale tutti i consumatori possono segnatamente scegliere liberamente, grazie a tale trasparenza, i propri fornitori.

65 Tuttavia, dall'allegato I, punto 1, a tale direttiva risulta che dette misure non pregiudicano la normativa dell'Unione sulla tutela dei consumatori. È quindi possibile, per uno Stato membro, sanzionare le violazioni, da una parte, della normativa settoriale volta a liberalizzare il mercato del gas naturale e, dall'altra, delle norme relative alle pratiche commerciali sleali, oggetto della direttiva 2005/29, al fine di garantire un elevato livello di tutela dei consumatori (v., per analogia, sentenza del 22 marzo 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punto 47).

66 Per determinare il carattere necessario di un siffatto cumulo di procedimenti e sanzioni, occorre valutare se esistano norme chiare e precise che consentano di prevedere quali atti e quali omissioni possano essere oggetto di un cumulo di procedimenti e sanzioni, nonché il coordinamento tra le diverse autorità, se i due procedimenti siano stati condotti in modo sufficientemente coordinato e ravvicinato nel tempo e, se la sanzione eventualmente inflitta in occasione del primo procedimento sul piano cronologico sia stata presa in considerazione al momento della valutazione della seconda sanzione, di modo che gli oneri derivanti, a carico dell'interessato, da un cumulo del genere siano limitati a quanto strettamente necessario e che l'insieme delle sanzioni imposte corrisponda alla gravità delle infrazioni commesse (sentenza del 22 marzo 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punto 51).

67 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 49 delle sue conclusioni, non è inusuale che una società attiva nel mercato della produzione o distribuzione dell'energia debba conformarsi a diverse normative settoriali che perseguono obiettivi diversi o complementari e possa eventualmente incorrere in diverse sanzioni per una medesima condotta, sulla base di dette normative settoriali.

68 Nel caso di specie, il fascicolo di cui dispone la Corte contiene indizi di una stretta connessione temporale tra i due procedimenti amministrativi di cui al procedimento principale e le decisioni adottate in esito a tali procedimenti, uno avviato ai sensi delle normativa settoriale dell'energia e

l'altro ai sensi del diritto in materia di tutela dei consumatori, nonché della cooperazione e dello scambio di informazioni tra le autorità interessate, circostanze che spetterà tuttavia al giudice del rinvio verificare.

69 Alla luce di tutti i motivi che precedono, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 50 della Carta, in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1, della stessa, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che a un fornitore di gas naturale siano imposte, sulla base di normative nazionali diverse che recepiscono, rispettivamente, la direttiva 2009/73 e la direttiva 2005/29, due sanzioni che devono essere qualificate come «sanzioni di natura penale per fatti identici», purché:

– esistano norme chiare e precise che consentano di prevedere quali atti e quali omissioni possano essere oggetto di un cumulo di procedimenti e sanzioni nonché di garantire il coordinamento tra le due autorità competenti;

– i due procedimenti siano stati condotti in modo sufficientemente coordinato in un intervallo di tempo ravvicinato; e

– l'insieme delle sanzioni imposte corrisponda alla gravità delle infrazioni.

Sulle spese

70 Nei confronti delle parti nel procedimento principale, la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

1) L'articolo 3, paragrafi 1 e 3, 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,

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a che un'autorità nazionale di regolazione dell'energia, qualora constati che un fornitore di gas naturale è venuto meno all'obbligo di trasparenza nei confronti dei suoi clienti, in occasione della modifica del prezzo di fornitura di tale prodotto, imponga a tale fornitore di mantenere il prezzo stabilito nei contratti inizialmente conclusi con tali clienti.

2) L'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1, della stessa,

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a che a un fornitore di gas naturale siano imposte, sulla base di normative nazionali diverse che recepiscono, rispettivamente, la direttiva 2009/73 e la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato

interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ("direttiva sulle pratiche commerciali sleali"), due sanzioni che devono essere qualificate come "sanzioni di natura penale per fatti identici", purché:

– **esistano norme chiare e precise che consentano di prevedere quali atti e quali omissioni possano essere oggetto di un cumulo di procedimenti e sanzioni nonché di garantire il coordinamento tra le due autorità competenti;**

– **i due procedimenti siano stati condotti in modo sufficientemente coordinato in un intervallo di tempo ravvicinato, e**

– **l'insieme delle sanzioni imposte corrisponda alla gravità delle infrazioni.**

Firme