Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PAOLO MENGOZZI
presentate il 26 luglio 2017 [1]

Causa C-226/16

Eni SpA,
Eni Gas & Power France SA,
Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz)
contro
Premier ministre,
Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer,
con l'intervento di:
Storengy,
Total Infrastructures Gaz France (TIGF)

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia)]

«Rinvio pregiudiziale – Regolamento (UE) n. 994/2010 – Sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale – Articolo 2, secondo comma, punto 1 – Nozione di "clienti protetti" – Articolo 8, paragrafo 2 – Obblighi supplementari imposti per motivi di sicurezza dell'approvvigionamento – Articolo 8, paragrafo 5 – Obbligo di ubicare sul territorio di uno Stato membro lo stoccaggio di gas naturale»

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte su questioni relative all'interpretazione del regolamento (UE) n. 994/2010, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale [2].

2. Questa domanda è stata presentata nell'ambito di due procedimenti avviati dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), giudice del rinvio, nei quali viene contestata la legittimità del decreto n. 2014-328 [3], che ha modificato la normativa francese in materia di accesso ai depositi sotterranei di gas naturale. Dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato), le ricorrenti, ossia le società Eni SpA ed Eni Gas & Power France SA, da un lato, e UPRIGAZ, dall'altro, due fornitori di gas naturale, lamentano, in particolare, la violazione di varie disposizioni del regolamento n. 994/2010.

3. La Corte è chiamata per la prima volta ad interpretare detto regolamento, che riguarda la sicurezza nell'approvvigionamento di gas naturale, un settore particolarmente delicato. Le risposte che fornirà la Corte saranno utili per comprendere la portata degli obblighi che, nel contesto del sistema istituito dal menzionato regolamento, gli Stati membri possono imporre ai fornitori di gas naturale al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento.

1 Lingua originale: il francese.

2 Regolamento (UE) n. 994/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga la direttiva 2004/67/CE del Consiglio (GU 2010, L 295, pag. 1).

3 Decreto n. 2014-328, del 12 marzo 2014, recante modifica del decreto n. 2006-1034 del 21 agosto 2006 concernente l'accesso ai depositi sotterranei di gas naturale.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

4. Ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, del regolamento n. 994/2010:

«Si applicano (…) le seguenti definizioni:

1) "clienti protetti", tutti gli utenti domestici collegati ad una rete di distribuzione del gas che possono comprendere, qualora lo Stato membro interessato lo decida, anche:

   a) le piccole e medie imprese, a condizione che siano collegate ad una rete di distribuzione del gas, e i soggetti che erogano servizi sociali essenziali, a condizione che siano connessi a una rete di distribuzione o di trasporto del gas, sempre che tale clientela aggiuntiva non rappresenti più del 20% dell'utenza finale; e/o

   b) gli impianti di teleriscaldamento che servono sia gli utenti domestici sia gli utenti di cui alla lettera a), a condizione che gli impianti non siano convertibili ad altri combustibili e che siano collegati con una rete di distribuzione o di trasporto del gas».

5. A termini dell'articolo 3, paragrafo 6, del regolamento n. 994/2010:

«Le misure atte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento contenute nei piani d'azione preventivi e nei piani di emergenza sono definite con chiarezza, sono trasparenti, proporzionate, non discriminatorie e verificabili, non distorcono indebitamente la concorrenza e l'efficace funzionamento del mercato interno del gas e non compromettono la sicurezza dell'approvvigionamento di altri Stati membri o dell'Unione nel suo insieme».

6. L'articolo 8 del regolamento n. 994/2010, intitolato «Norm[e] in materia di approvvigionamento», enuncia quanto segue:

«1. L'autorità competente richiede alle imprese di gas naturale che la stessa identifica di provvedere affinché ai clienti protetti dello Stato membro sia garantito l'approvvigionamento di gas nei casi seguenti:

a) temperature estreme per un periodo di picco di sette giorni che si osservano con una probabilità statistica di una volta ogni vent'anni;

b) qualsiasi periodo di almeno trenta giorni di domanda di gas eccezionalmente elevata che si osservano con una probabilità statistica di una volta ogni vent'anni; e

c) un periodo di almeno trenta giorni in caso di guasto della principale infrastruttura del gas in condizioni invernali medie.

Ai fini del presente paragrafo, l'autorità competente individua le imprese di gas naturale di cui al primo [comma] entro e non oltre il 3 giugno 2012.

2. Qualsiasi norma relativa all'aumento di fornitura di una durata superiore al periodo minimo di trenta giorni per i periodi di cui al paragrafo 1, lettere b) e c), o qualsiasi obbligo supplementare imposto per ragioni di sicurezza di approvvigionamento del gas, si basa sulla valutazione del rischio di cui all'articolo 9, trova riscontro nel piano d'azione preventivo e:

a) è conforme alle disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 6;

b) non distorce indebitamente la concorrenza né ostacola il funzionamento del mercato interno del gas;

c) non influisce negativamente sulla capacità di qualsiasi altro Stato membro di garantire l'approvvigionamento dei suoi clienti protetti in conformità del presente articolo in caso di emergenza a livello nazionale, dell'Unione o regionale; e

d) è conforme ai criteri specificati all'articolo 11, paragrafo 5, in caso di emergenza a livello dell'Unione o regionale.

In uno spirito di solidarietà, l'autorità competente stabilisce, nel piano d'azione preventivo e nel piano di emergenza, come ridurre temporaneamente una norma relativa all'aumento dell'approvvigionamento o un obbligo supplementare imposto alle imprese di gas nel caso di un'emergenza a livello dell'Unione o regionale.

3. Trascorsi i termini definiti dall'autorità competente in conformità dei paragrafi 1 e 2, o qualora le condizioni siano più gravi di quelle definite al paragrafo 1, l'autorità competente e le imprese di gas naturale si adoperano per mantenere, per quanto possibile, la fornitura di gas, in particolare ai clienti protetti.

4. Gli obblighi imposti alle imprese di gas naturale ai fini della conformità alle norme in materia di approvvigionamento di cui al presente articolo non sono discriminatori e non impongono un onere eccessivo a tali imprese.

5. Le imprese di gas naturale sono autorizzate, ove opportuno, a soddisfare i presenti obblighi a livello regionale o dell'Unione. L'autorità competente non richiede che le norme di cui al presente articolo siano rispettate sulla base delle infrastrutture ubicate esclusivamente sul suo territorio.

6. L'autorità competente garantisce che le condizioni per le forniture ai clienti protetti siano fissate fatto salvo il corretto funzionamento del mercato interno del gas e ad un prezzo corrispondente al valore di mercato delle forniture».

B. Diritto francese

7. In Francia, lo stoccaggio di gas naturale è disciplinato dalle disposizioni degli articoli da L. 421-1 a L. 421-16 del code de l'énergie (codice dell'energia). Dette disposizioni organizzano l'accesso allo stoccaggio di gas nel quadro degli obblighi di servizio pubblico incombenti ai fornitori per garantire la continuità dell'approvvigionamento stesso in caso di situazioni estreme.

8. In particolare, ai sensi dell'articolo L. 421-3 del codice dell'energia:

«Le scorte di gas naturale consentono di assicurare in via prioritaria:

1° il buon funzionamento e l'equilibrio delle reti collegate ai depositi sotterranei di gas naturale;

2° il soddisfacimento diretto o indiretto del fabbisogno dei clienti domestici e di quelli che non hanno accettato contrattualmente una fornitura interrompibile o che garantiscono funzioni di interesse generale;

3° il rispetto degli altri obblighi di servizio pubblico previsti all'articolo L. 121-32».

9. L'articolo L. 421-4 del codice dell'energia dispone quanto segue:

«Ogni fornitore deve detenere in Francia, al 31 ottobre di ogni anno, direttamente o indirettamente tramite un mandatario, scorte di gas naturale sufficienti, tenuto conto degli altri suoi strumenti di modulazione, per adempiere, nel periodo compreso tra il 1º novembre e il 31 marzo, i suoi obblighi contrattuali di alimentazione diretta o indiretta dei clienti menzionati all'articolo L. 421-3, terzo comma. (…)».

10. Ai sensi dell'articolo L. 421-7 del codice dell'energia, un decreto del Conseil d'État (Consiglio di Stato) fissa le condizioni e le modalità di applicazione, in particolare, dell'articolo L. 421-4.

11. Il decreto n. 2006/1034, adottato in applicazione di detta disposizione, e successivamente modificato dal decreto n. 2014-328, impugnato dinanzi al giudice del rinvio, precisa le condizioni alle quali è organizzato l'accesso allo stoccaggio di gas naturale. Dalla decisione di rinvio risulta che tale decreto, come modificato, prevede, da un lato, l'attribuzione ad ogni fornitore di gas naturale di diritti di accesso alla capacità di stoccaggio o «diritti di stoccaggio» [4], determinati in funzione del suo portafoglio clienti al fine di consentirgli di alimentare tali clienti durante il periodo invernale e, dall'altro, la determinazione degli obblighi gravanti su detti fornitori.

12. L'articolo 9 del decreto n. 2014-328 ha modificato il decreto n. 2006/1034 stabilendo, da un lato, che gli obblighi di stoccaggio incombenti ai fornitori siano calcolati in funzione di «diritti di stoccaggio» corrispondenti non più al solo consumo annuale dei loro clienti domestici e dei loro clienti che garantiscono funzioni di interesse generale, come prevedeva il decreto nella sua versione precedente, ma anche al consumo dei clienti collegati alla rete di distribuzione che non hanno contrattualmente accettato una fornitura interrompibile. Dall'altro, in compenso, il decreto n. 2014-328 ha ridotto il tasso degli obblighi di stoccaggio dall'85% all'80% dei diritti di stoccaggio.

II. Fatti, procedimento nazionale e questioni pregiudiziali

13. Con due distinti atti introduttivi, le società Eni SpA ed Eni Gas & Power France SA (in prosieguo, congiuntamente: l'«ENI»), da una parte, e l'UPRIGAZ, dall'altra, hanno proposto un ricorso dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato) chiedendo l'annullamento per eccesso di potere del decreto n. 2014-328.

14. Nei loro ricorsi, l'ENI e l'UPRIGAZ sostengono, tra l'altro, che tale decreto contravviene alle disposizioni del regolamento n. 994/2010. Da un lato, tale decreto amplierebbe illegittimamente la definizione dei «clienti protetti» di cui all'articolo 2, secondo comma, punto 1, di detto regolamento. Dall'altro, esso imporrebbe ai fornitori di gas naturale l'obbligo di ubicare in Francia le capacità di stoccaggio, in violazione dell'articolo 8, paragrafo 5, del regolamento n. 994/2010.

15. A tale proposito, il giudice del rinvio rileva, in primo luogo, che il decreto n. 2014-328 include nella definizione dei «clienti protetti» i clienti non domestici collegati alla rete di distribuzione che non abbiano contrattualmente accettato una fornitura interrompibile, i quali non necessariamente si sostanziano nelle «piccole e medie imprese» citate all'articolo 2, secondo comma, punto 1, lettera a), del regolamento n. 994/2010. La definizione di «clienti protetti» adottato nel decreto potrebbe quindi eccedere i termini della definizione contenuta in tale regolamento. Le autorità francesi sosterrebbero tuttavia che i clienti aggiuntivi corrispondono a siti di modeste dimensioni che, pur appartenendo a grandi imprese, condividerebbero numerose caratteristiche con le piccole e medie imprese. Inoltre,

4 Ai sensi dell'articolo R. 421-6 del Codice dell'energia, il diritto di accesso di un fornitore alle capacità di stoccaggio è pari alla somma dei diritti di stoccaggio dei clienti che tale fornitore alimenta in funzione del profilo di consumo e della zona geografica di ciascun cliente.

secondo tali autorità, siffatta definizione allargata sarebbe correlata agli obblighi supplementari prescritti per ragioni di sicurezza dell'approvvigionamento di gas che, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 994/2010, gli Stati membri potrebbero imporre alle imprese di gas naturale.

16. In tali circostanze, la legittimità del decreto n. 2014-328 dipenderebbe dalla questione se l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 994/2010 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro imponga ai fornitori di gas naturale obblighi supplementari risultanti dall'inclusione, tra i «clienti protetti», di clienti non menzionati all'articolo 2, secondo comma, punto 1, lettera a), del regolamento n. 994/2010.

17. In secondo luogo, il giudice del rinvio rileva che, per assicurare la continuità dell'approvvigionamento di gas ai clienti, l'articolo L. 421-4 del codice dell'energia impone ai fornitori di detenere in Francia scorte di gas naturale sufficienti, tenuto conto degli altri strumenti di modulazione di cui essi dispongono, e che il decreto n. 2014-328 implica che l'80% dei diritti di stoccaggio sia realizzato sul territorio nazionale, prevedendo nondimeno che il Ministro dell'Energia tenga conto degli altri strumenti di modulazione di cui dispone un fornitore di gas per valutare se le capacità di stoccaggio da lui detenute siano sufficienti a garantire il rispetto dell'obbligo di stoccaggio. La legittimità del decreto n. 2014-328 dipende dalla questione se l'articolo 8, paragrafo 5, del regolamento n. 994/2010 osti a che uno Stato membro imponga obblighi siffatti ai fornitori di gas naturale.

18. In tali circostanze, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se l'articolo 8, paragrafo 2, del [regolamento n. 994/2010] debba essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro imponga ai fornitori di gas naturale obblighi supplementari risultanti dall'inclusione fra i "clienti protetti", il cui consumo contribuisce a definire il perimetro degli obblighi di stoccaggio volti ad assicurare la continuità dell'approvvigionamento, di clienti che non sono citati all'articolo 2, [secondo comma, punto] 1, del medesimo regolamento.

2. Se l'articolo 8, paragrafo 5, del [regolamento n. 994/2010] debba essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro imponga ai fornitori di gas naturale obblighi riguardanti i volumi di gas stoccati e le relative portate di erogazione, nonché la detenzione di capacità di stoccaggio acquisite a titolo dei diritti corrispondenti all'obbligo di detenzione di scorte sul territorio di tale Stato membro, pur prevedendo che il ministro, nella sua valutazione delle capacità di stoccaggio detenute da un fornitore, tenga conto degli altri strumenti di modulazione di cui egli dispone».

III. Procedimento dinanzi alla Corte

19. La decisione di rinvio è pervenuta alla Corte il 20 aprile 2016. L'ENI, la UPRIGAZ, la Storengy, la TIGF, i governi francese e polacco nonché la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte e partecipato all'udienza tenutasi il 16 marzo 2017.

IV. Analisi

20. Prima di rispondere alle due questioni pregiudiziali poste dal giudice del rinvio, ritengo necessario, in via preliminare, analizzare gli scopi del regolamento n. 994/2010 e il contesto nel quale esso si inscrive.

A. Sulle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale e, in particolare, sul regolamento n. 994/2010

21. Dall'articolo 194, paragrafo 1, lettera b), TFUE risulta che la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione costituisce uno degli obiettivi fondamentali della politica dell'Unione nel settore dell'energia [5].

22. Il primo quadro normativo comune diretto a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico di gas e a contribuire al buon funzionamento del mercato interno del gas in caso di interruzioni delle forniture è stato istituito nel 2004 dalla direttiva 2004/67/CE [6].

23. La crisi del gas russo-ucraina iniziata nel 2009, che ha provocato un'interruzione senza precedenti dell'approvvigionamento di gas naturale nell'Unione, ha tuttavia mostrato le debolezze del sistema previsto dalla direttiva 2004/67. Tale crisi ha posto chiaramente in evidenza la necessità di adottare misure armonizzate nell'Unione atte a garantire un livello minimo comune di preparazione in tutti gli Stati membri in caso di crisi dovuta a gravi interruzioni nell'approvvigionamento di gas naturale [7].

24. Basandosi sull'esperienza maturata con l'attuazione della direttiva 2004/67, il legislatore dell'Unione ha quindi adottato il regolamento n. 994/2010.

25. Il regolamento n. 994/2010 prevede un approccio comune organico alla sicurezza dell'approvvigionamento, improntato in particolare alla solidarietà e a politiche compatibili con il funzionamento del mercato interno [8]. A tal fine, esso detta disposizioni atte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas assicurando il corretto e costante funzionamento del mercato interno del gas naturale, permettendo l'adozione di misure eccezionali da attuare qualora il mercato non sia più in grado di fornire il necessario approvvigionamento di gas, e prevedendo una chiara definizione e attribuzione delle responsabilità fra le imprese di gas naturale, gli Stati membri e l'Unione per quanto riguarda l'azione preventiva e la reazione ad interruzioni concrete dell'approvvigionamento [9].

26. Più specificamente, al fine di mantenere un efficiente funzionamento del mercato interno del gas, in particolare quando avvengono interruzioni dell'approvvigionamento e in situazioni di crisi, il regolamento n. 994/2010 prevede un approccio a tre livelli: innanzitutto le imprese di gas naturale interessate, che operano sulla base dei meccanismi di mercato, hanno la responsabilità di garantire la continuità dell'approvvigionamento; in caso di fallimento dei meccanismi di mercato, tale responsabilità viene assunta dagli Stati membri, a livello nazionale o regionale; infine, tale responsabilità viene assunta dall'Unione stessa [10].

5 V., a tale riguardo, sentenza del 7 settembre 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, punti 47 e 48), e mie conclusioni nella medesima causa ANODE (C-121/15, EU:C:2016:248, paragrafo 56).

6 Direttiva 2004/67/CE del Consiglio, del 26 aprile 2004, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale (GU 2004, L 127, pag. 92)

7 A tale proposito, v. documento della Commissione di accompagnamento alla proposta di regolamento [SEC(2009) 979 definitivo, pagg. 3 e 17], nonché il documento della Commissione del 16 ottobre 2014, intitolato «Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU», [SWD(2014) 325 final]. I considerando 26 e 27 del regolamento n. 994/2010 contengono a loro volta un richiamo esplicito alla crisi del gas del gennaio 2009.

8 V. considerando 22 del regolamento n. 994/2010.

9 V. articolo 1 nonché considerando 3, 5, 23 e 24 del regolamento n. 994/2010.

10 V. articolo 3 e considerando 24 del regolamento n. 994/2010. V., altresì, documento della Commissione, del 16 ottobre 2014, intitolato «Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU», [SWD (2014) 325 final], pag. 2.

27. Il regolamento n. 994/2010 istituisce anche meccanismi volti, in uno spirito di solidarietà, a coordinare la pianificazione e le contromisure da attuare in caso di emergenza a livello degli Stati membri, regionale e dell'Unione [11]. A tali scopi, esso prevede, in particolare, l'attuazione da parte degli Stati membri di due piani: un piano d'azione preventivo, contenente le misure necessarie ad eliminare o attenuare i rischi individuati per la sicurezza dell'approvvigionamento di gas nello Stato membro, e un piano di emergenza, contenente le misure da adottare per eliminare o attenuare l'impatto di un'interruzione dell'approvvigionamento [12].

28. Al fine di garantire l'approvvigionamento di gas in situazione di crisi, il regolamento n. 994/2010 stabilisce, da un lato, norme relative all'infrastruttura del gas dirette a rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento di gas [13] e, dall'altro, norme armonizzate in materia di sicurezza dell'approvvigionamento. Queste ultime norme prevedono l'obbligo di garantire l'approvvigionamento dei «clienti protetti» in talune situazioni di interruzione dell'approvvigionamento o di domanda eccezionalmente elevata. Esse mirano a far fronte almeno alla situazione che si è verificata durante la crisi del gas del 2009 [14].

29. Più specificamente, le norme armonizzate in materia di sicurezza dell'approvvigionamento, contenute nell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 994/2010, sono dirette a garantire il mantenimento della fornitura, *in particolare*, per le utenze domestiche e per un numero *limitato* di altri utenti, che sono particolarmente vulnerabili e richiedono una protezione particolare [15], vale a dire i «clienti protetti», quali definiti all'articolo 2, secondo comma, punto 1, di detto regolamento. Resta inteso che una definizione ampia di tali clienti protetti non deve tuttavia porsi in contrasto con i meccanismi di solidarietà europea [16].

30. Sebbene il regolamento n. 994/2010 miri a conseguire un certo livello di armonizzazione delle norme in materia di sicurezza dell'approvvigionamento, il legislatore dell'Unione ha tuttavia preso atto della preoccupazione degli Stati membri che avevano previsto norme più estese in materia di sicurezza dell'approvvigionamento. In quest'ottica, detto legislatore ha stabilito, all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento in questione, che gli Stati membri possono prevedere norme in materia di approvvigionamento rafforzate o obblighi supplementari che vadano al di là delle norme armonizzate sulla sicurezza nell'approvvigionamento previste al paragrafo 1 dello stesso articolo. Tuttavia, per evitare di compromettere il sistema di garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento, basato sulla solidarietà tra Stati membri, introdotto dal regolamento n. 994/2010, l'articolo 8, paragrafo 2, di detto regolamento disciplina in maniera restrittiva la possibilità per gli Stati membri di adottare siffatte misure.

31. A tale proposito, va rilevato che l'obbligo di solidarietà tra Stati membri svolge un ruolo essenziale nel sistema istituito dal regolamento n. 994/2010 e, più in generale, nell'ambito della politica dell'Unione nel settore dell'energia. In tale contesto, questo aspetto merita dunque alcune brevi considerazioni specifiche.

11 V. articolo 1 del regolamento n. 994/2010.

12 V. articolo 4 del regolamento n. 994/2010, in particolare paragrafo 1.

13 V. articolo 6 nonché considerando 13 e 15 del regolamento n. 994/2010.

14 V. considerando 26 del regolamento n. 994/2010.

15 V. considerando 10 e 29 del regolamento n. 994/2010 (il corsivo è mio).

16 V. considerando 10 del regolamento n. 994/2010.

B. Brevi considerazioni sul principio di solidarietà tra Stati membri nell'ambito della politica dell'Unione nel settore dell'energia

32. L'articolo 194 TFUE, che ha introdotto per la prima volta nel diritto dell'Unione una disposizione di diritto primario relativa alla politica energetica dell'Unione, prevede, al paragrafo 1, che tale politica deve essere perseguita «in uno spirito di solidarietà tra Stati membri».

33. Tale riferimento alla solidarietà tra Stati membri, che è stato aggiunto nella redazione del testo del Trattato di Lisbona [17], si colloca in un contesto nel quale il principio di solidarietà tra Stati membri ha assunto un carattere che si potrebbe definire di «principio costituzionale». Infatti, l'idea della solidarietà tra Stati membri non solo è espressa in vari passaggi dei trattati [18], ma costituisce altresì, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, terzo comma, TUE uno degli obiettivi dell'Unione.

34. Peraltro, come risulta sia dall'articolo 194, paragrafo 1, lettera b), sia dall'articolo 122, paragrafo 1, TFUE, il principio di solidarietà tra Stati membri assume particolare rilevanza in relazione all'approvvigionamento nel settore dell'energia.

35. È dunque in tale contesto che, conformemente all'approccio adottato a livello del diritto primario, il sistema istituito dal regolamento n. 994/2010 si basa sull'obbligo di solidarietà tra Stati membri, il quale permea l'intero regolamento. Lo spirito di solidarietà tra Stati membri è infatti espressamente menzionato in vari considerando di detto regolamento [19], nonché in varie sue disposizioni [20].

36. Più in particolare, come risulta espressamente dal trentaseiesimo considerando, uno degli obiettivi del regolamento consiste nel rafforzare la solidarietà tra Stati membri nell'eventualità di un'emergenza a livello dell'Unione, ed in particolare per sostenere gli Stati membri esposti a condizioni geografiche o geologiche meno favorevoli.

37. In tali circostanze, quando si interpretano le disposizioni del regolamento n. 994/2010, occorre tenere conto del ruolo fondamentale svolto dal principio di solidarietà tra Stati membri nell'ambito di tale regolamento.

38. A tale proposito, occorre inoltre rilevare che, in una nuova proposta di regolamento presentata dalla Commissione per abrogare il regolamento n. 994/2010 [21], il principio di solidarietà svolge un ruolo ancora più importante ed è espressamente integrato nel testo del regolamento mediante un articolo specificamente dedicato alla solidarietà [22].

17 L'articolo III-256 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 (GU 2004, C 310, pag. 1), che ha ispirato la redazione dell'articolo 194 TFUE, non conteneva alcun riferimento alla solidarietà tra Stati membri.

18 Così, nel preambolo del TUE, gli Stati membri dichiarano che, istituendo l'Unione, essi intendono «intensificare la solidarietà tra i loro popoli». La solidarietà tra Stati membri è inoltre espressamente menzionata all'articolo 67, paragrafo 2, TFUE in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne; nel titolo VIII della terza parte del TFUE, segnatamente nel capo dedicato alla politica economica, l'articolo 122, paragrafo 1, fa espressamente riferimento alla solidarietà tra gli Stati membri. A tale proposito, v. anche paragrafi 142 e segg. della presa di posizione dell'avvocato generale Kokott nella causa Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

19 V. considerando 10, 22, 25, 36 e 38 del regolamento n. 994/2010.

20 Segnatamente agli articoli 1, 8, paragrafo 2, secondo comma, 14, secondo comma, lettera b), e nell'allegato IV.

21 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2016, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento n. 994/2010 [COM(2016) 52 final].

22 V. articolo 12 della proposta citata alla nota precedente.

C. Sulla prima questione pregiudiziale

1. Osservazioni preliminari

39. La prima questione pregiudiziale sottoposta alla Corte dal giudice del rinvio riguarda il rapporto tra la definizione di «clienti protetti», ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, punto 1, del regolamento n. 994/2010, e gli obblighi supplementari che gli Stati membri possono imporre ai fornitori di gas naturale in forza dell'articolo 8, paragrafo 2, di detto regolamento.

40. Più specificamente, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) francese chiede se uno Stato membro, allorché impone un siffatto obbligo supplementare, possa o meno adottare una definizione dei clienti protetti «più estesa» rispetto al dettato dell'articolo 2, secondo comma, punto 1, del regolamento n. 994/2010, includendo nel perimetro dell'obbligo supplementare clienti che non rientrano nella suddetta definizione.

41. Tale questione si fonda sulla circostanza che la definizione di «clienti protetti» prevista dalla normativa francese, a seguito dell'adozione del decreto n. 2014-328, include tra i clienti protetti i «clienti non domestici collegati alla rete di distribuzione che non abbiano contrattualmente accettato una fornitura interrompibile». Orbene, secondo il giudice del rinvio, tale categoria comprende clienti non domestici che non rientrano necessariamente nella nozione di «piccole e medie imprese» (in prosieguo: le «PMI») di cui all'articolo 2, secondo comma, punto 1, lettera a), del regolamento n. 994/2010.

42. Le parti che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte hanno espresso posizioni contrapposte riguardo alla soluzione della prima questione pregiudiziale.

43. Da una parte, i governi francese e polacco nonché la Storengy e la TIGF, imprese di stoccaggio di gas naturale, affermano in sostanza che nulla nel regolamento n. 994/2010 osta a che uno Stato membro imponga ai fornitori di gas naturale un obbligo supplementare, il cui perimetro ricomprenda clienti che non sono elencati tra i clienti protetti menzionati all'articolo 2, secondo comma, punto 1, di detto regolamento. Il governo francese sostiene inoltre, in primo luogo, che la questione della compatibilità della normativa nazionale con il regolamento n. 994/2010 non si pone, in quanto la definizione di «clienti protetti» adottata nel diritto nazionale non sarebbe più estesa di quella prevista dall'articolo 2 di tale regolamento.

44. L'ENI e l'UPRIGAZ, fornitori di gas naturale, sostengono invece che l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 994/2010 osta a che uno Stato membro imponga ai fornitori di gas naturale obblighi supplementari risultanti da una definizione dei «clienti protetti» più ampia di quella prevista all'articolo 2 del medesimo regolamento.

45. La Commissione assume una posizione sfumata. Essa non sembra escludere che uno Stato membro possa imporre un obbligo supplementare ampliando la definizione dei «clienti protetti» oltre i limiti previsti dall'articolo 2 del regolamento n. 994/2010. Essa sottolinea tuttavia la necessità che siano rispettate le condizioni rigorose stabilite da detto regolamento per l'imposizione di un obbligo supplementare.

46. Ritengo necessario, anzitutto, svolgere alcune considerazioni in ordine alla portata della definizione di «clienti protetti» di cui all'articolo 2, secondo comma, punto 1, del regolamento n. 994/2010. Tali considerazioni paiono utili per consentire al giudice del rinvio di analizzare gli argomenti addotti dal governo francese, secondo cui la definizione di «clienti protetti» prevista dalla normativa nazionale non sarebbe più estesa rispetto alla definizione della stessa nozione contenuta nel regolamento

n. 994/2010. Esaminerò poi, sulla base di tali considerazioni, la questione del rapporto tra la definizione di «clienti protetti» contenuta nell'articolo 2, secondo comma, punto 1, del regolamento n. 994/2010 e la possibilità di imporre obblighi supplementari contemplata dall'articolo 8, paragrafo 2, del medesimo regolamento.

2. *Sulla portata della definizione di «clienti protetti» di cui all'articolo 2, secondo comma, punto 1, lettera a), del regolamento n. 994/2010*

47. Il governo francese sostiene che, includendo tra i clienti protetti non solo gli utenti domestici, ma altresì i «clienti non domestici collegati alla rete di distribuzione che non abbiano contrattualmente accettato una fornitura interrompibile», il decreto n. 2014-328 non ha adottato una definizione di «clienti protetti» più estesa rispetto a quella prevista all'articolo 2, secondo comma, punto 1, lettera a), del regolamento n. 994/2010.

48. Infatti, tale categoria di clienti comprenderebbe soggetti di dimensioni modeste, quali piccole imprese, piccole succursali di grandi imprese, piccole imprese appartenenti a reti integrate o piccoli impianti industriali appartenenti a un'impresa più grande, mentre i soggetti di dimensioni maggiori non sono collegati alla rete di distribuzione ma direttamente alla rete di trasporto.

49. A parere del governo francese, il riferimento alle PMI contenuto nel regolamento n. 994/2010 andrebbe inteso nel senso che non riguarda solo i soggetti aventi lo status giuridico di PMI bensì, alla luce degli obiettivi di detto regolamento, nel senso che include del pari quelli che costituiscono, di fatto, unità autonome che consumano un volume di gas equivalente a quello che consuma una PMI.

50. Un siffatto approccio sarebbe necessario dal punto di vista pratico per la gestione delle riduzioni del carico fisso in caso d'insufficiente approvvigionamento. Esso sarebbe inoltre conforme al margine di discrezionalità riservato agli Stati membri dal regolamento n. 994/2010. Infine, detto approccio sarebbe anche richiesto dal principio della parità di trattamento, il quale imporrebbe di interpretare la nozione di «PMI» nel senso di includere soggetti aventi il medesimo grado di vulnerabilità.

51. Occorre rammentare che la definizione di «clienti protetti» contenuta nell'articolo 2, secondo comma, punto 1, del regolamento n. 994/2010 implica, anzitutto, che devono essere *necessariamente* considerati come «clienti protetti» tutti gli utenti domestici connessi a una rete di distribuzione del gas. Inoltre, alle lettere a) e b), detta disposizione consente agli Stati membri di aggiungere due categorie specifiche di «clienti protetti».

52. Per quanto riguarda più specificamente la presente causa, ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, punto 1, lettera a), del regolamento n. 994/2010, gli Stati membri possono considerare come clienti protetti «le piccole e medie imprese, a condizione che siano collegate ad una rete di distribuzione del gas (…), sempre che tale clientela aggiuntiva non rappresenti più del 20% dell'utenza finale».

53. La previsione di un elenco tassativo di potenziali «clienti protetti» implica che, sebbene il regolamento n. 994/2010 riconosca un certo margine di discrezionalità agli Stati membri ai fini della definizione dei «clienti protetti», tale margine è tuttavia delimitato in senso restrittivo da detto regolamento. La ratio di siffatta delimitazione restrittiva risulta chiaramente dal decimo considerando del regolamento n. 994/2010, il quale sottolinea il rischio che una definizione ampia dei «clienti protetti» possa porsi in contrasto con i meccanismi di solidarietà tra Stati membri.

54. Infatti, come ha correttamente rilevato la Commissione nelle sue osservazioni, l'idea alla base dell'armonizzazione della nozione di «clienti protetti» era evitare che la previsione, a livello nazionale, di una protezione di un gruppo eccessivamente ampio di soggetti potesse compromettere il funzionamento dei meccanismi di solidarietà europea previsti dal regolamento n. 994/2010, creando in

tal modo rischi supplementari per i clienti protetti negli altri Stati membri [23]. Nella stessa prospettiva, il considerando 29 di detto regolamento menziona, oltre alle utenze domestiche, «un numero limitato di altri utenti».

55. La definizione di «clienti protetti» mira a garantire ai clienti più vulnerabili la sicurezza nell'approvvigionamento in caso di crisi. Siffatta tutela, di livello più elevato, non può essere garantita a tutti i clienti, a pena di svuotare di contenuto il sistema di garanzia delle forniture di gas previsto dal regolamento n. 994/2010. La definizione di «clienti protetti» determina quindi l'ambito di applicazione ratione personae delle norme in materia di approvvigionamento.

56. Inoltre, per quanto riguarda più in generale il margine di discrezionalità degli Stati membri, dal considerando 5 del regolamento n. 994/2010, richiamato dal governo francese a sostegno della sua tesi, risulta chiaramente che, mentre le misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas adottate prima di detto regolamento riconoscevano un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri relativamente alla scelta delle loro misure, il regolamento n. 994/2010 mira a delineare in modo più dettagliato tale margine onde evitare che misure elaborate unilateralmente da uno Stato membro possano compromettere il buon funzionamento del mercato interno del gas e l'approvvigionamento in gas dei clienti, provocando una penuria di gas nei paesi limitrofi [24].

57. In tali circostanze, il riferimento alle PMI contenuto nell'articolo 2, secondo comma, punto 1, lettera a), del regolamento n. 994/2010 non può essere inteso come un rinvio aperto, liberamente interpretabile dagli Stati membri. Esso costituisce invece un rinvio a una nozione giuridica precisa. Sebbene il regolamento n. 994/2010 non definisca espressamente la nozione di «PMI», in assenza di un richiamo al diritto nazionale, tale nozione non può essere definita mediante rinvio alle normative degli Stati membri [25]. Al contrario, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal regolamento n. 994/2010 e del contesto in cui si colloca il suo articolo 2, si deve ritenere che tale disposizione si riferisca alla nozione di «PMI» utilizzata nel diritto dell'Unione [26].

58. In tale contesto, assume rilievo la raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese [27]. Detta raccomandazione prevede criteri precisi per l'individuazione di tale categoria di imprese [28], ed è a questa raccomandazione che occorre fare riferimento per determinare la nozione in parola [29]. Peraltro, rilevo che dalle informazioni contenute nelle osservazioni del governo francese risulta che la definizione di «PMI» prevista dal diritto francese corrisponde a quella proposta nella raccomandazione citata.

23 A tale proposito, v. anche il documento della Commissione del 16 ottobre 2014, intitolato «Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU» [SWD(2014) 325 final, pag. 2].

24 Come rilevato dalla Commissione nella motivazione della sua proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2016, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento n. 994/2010 [COM(2016) 52 final], «è ormai assodata la necessità di un'azione unionale, dato che le misure nazionali non si sono rivelate all'altezza di una crisi, anzi, ne hanno aggravato l'impatto» (v. pag. 3).

25 In tal senso, v., tra altre, sentenza dell'11 novembre 2015, Pujante Rivera (C-422/14, EU:C:2015:743, punto 48).

26 V., in tal senso, in relazione a settori diversi, sentenze del 9 novembre 2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, punto 29), e del 2 marzo 2017, J.D. (C-4/16, EU:C:2017:153, punto 24).

27 GU 2003, L 124, pag. 36.

28 V. articolo 2 dell'allegato alla raccomandazione.

29 Vari atti dell'Unione, in particolare regolamenti, si basano espressamente sulla definizione contenuta in tale raccomandazione per definire la nozione di «PMI». V., ad esempio, regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU 2014, L 187, pag. 1; v. considerando 3 e allegato I), o regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015, relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013 – il Fondo europeo per gli investimenti strategici [GU 2015, L 169, pag. 1; v. articolo 2, punto 4)].

59. Per quanto concerne il richiamo, operato dal governo francese in udienza, al principio della parità di trattamento, esso si fonda sulla tesi che una succursale o una controllata di una grande impresa sarebbe tanto vulnerabile quanto una PMI. Tuttavia, mi sembra che tale premessa sia manifestamente erronea. Infatti, l'appartenenza a un ente (un gruppo) di grandi dimensioni consente a tali enti di disporre di risorse (economiche e tecniche) di cui generalmente le PMI non dispongono e che possono consentire di affrontare situazioni di crisi dell'approvvigionamento energetico. Pertanto, le succursali e le controllate delle grandi imprese e le PMI non si trovano oggettivamente nella stessa situazione.

60. D'altro canto, il legislatore, per identificare i clienti vulnerabili che richiedono maggiore tutela, non utilizza il criterio del consumo energetico. Pertanto, il governo francese non può farvi riferimento per fondare un'analogia tra le PMI e le succursali o le controllate delle grandi imprese.

61. Sebbene spetti in definitiva al giudice del rinvio, e non alla Corte, stabilire se la normativa nazionale in questione sia compatibile con il regolamento n. 994/2010, alla luce degli argomenti addotti dallo stesso governo francese la definizione di «clienti protetti» contenuta nella normativa francese non sembra conforme a quella prevista dall'articolo 2, secondo comma, punto 1, di detto regolamento. Peraltro, il giudice a quo sembra condividere tale parere nella decisione di rinvio [30].

3. *Sulla possibilità di imporre obblighi supplementari in relazione a clienti che non rientrano nella definizione di «clienti protetti»*

62. Occorre ora esaminare, alla luce di tutte le considerazioni che precedono, la questione se uno Stato membro possa imporre ai fornitori di gas naturale un obbligo supplementare in forza dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 994/2010, che includa nel suo perimetro clienti diversi da quelli compresi nella definizione di «clienti protetti» ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, punto 1, del regolamento n. 994/2010.

63. Come già rilevato al paragrafo 30 delle presenti conclusioni, l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 994/2010 concede agli Stati membri la possibilità di adottare due tipi di misure che vanno al di là delle norme armonizzate dirette a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento previste al paragrafo 1 del medesimo articolo: le norme rafforzate in materia di approvvigionamento e gli obblighi supplementari.

64. Si tratta, a mio avviso, di due tipi di misure diversi, la cui portata risulta dalla loro stessa denominazione.

65. Infatti, per quanto riguarda il primo tipo di misure, si tratta di «norme in materia di approvvigionamento», vale a dire quelle previste al paragrafo 1 dell'articolo 8 del regolamento n. 994/2010 – al quale peraltro il paragrafo 2 rinvia espressamente –, le quali sono tuttavia «rafforzate», ossia più estese nel tempo, cioè di «una durata superiore al periodo minimo di trenta giorni». Orbene, dal testo del paragrafo 1 di detto articolo risulta che le norme in materia di approvvigionamento riguardano esclusivamente la tutela dei clienti protetti.

66. Per contro, per quanto riguarda il secondo tipo di misure, si tratta di obblighi «supplementari» che possono essere imposti alle imprese di gas naturale. L'utilizzo del termine «supplementari» chiarisce che si tratta di obblighi aggiuntivi, di natura diversa rispetto alle norme in materia di approvvigionamento menzionate al paragrafo 1 dell'articolo 8 del regolamento n. 994/2010, al quale peraltro la disposizione in parola non rinvia per questo secondo tipo di misure.

30 V. paragrafo 15 delle presenti conclusioni.

67. Da tale analisi letterale dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 994/2010 risulta che nulla impedisce a uno Stato membro di prevedere un *obbligo supplementare* a carico delle imprese di gas naturale, applicabile a un perimetro di clienti più ampio di quello previsto dalla definizione di «clienti protetti» ai sensi di detto regolamento.

68. Tuttavia, dalla medesima disposizione, letta alla luce degli obiettivi del regolamento n. 994/2010, risulta che siffatta possibilità è subordinata al rispetto di condizioni molto rigorose. Infatti, il menzionato articolo 8, paragrafo 2, di questo regolamento disciplina tale possibilità in maniera restrittiva prevedendo varie condizioni che devono essere soddisfatte affinché un simile obbligo supplementare possa essere considerato compatibile con detto regolamento.

69. Così, in primo luogo, dal testo stesso dell'articolo 8, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 994/2010 risulta che l'obbligo supplementare deve essere imposto «per ragioni di sicurezza di approvvigionamento del gas». Orbene, affinché ricorra tale presupposto, l'obbligo supplementare deve essere diretto a rafforzare la capacità di resistenza del sistema di approvvigionamento di gas in presenza di eventi eccezionali e imprevisti che minaccino la capacità di approvvigionamento.

70. In secondo luogo, sempre a norma dell'articolo 8, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 994/2010, siffatto obbligo supplementare deve basarsi sulla valutazione, prevista all'articolo 9 di detto regolamento, dei rischi che incidono sulla sicurezza di approvvigionamento di gas nello Stato membro interessato.

71. In terzo luogo, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 994/2010 tale obbligo supplementare deve essere conforme alle condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 6, di detto regolamento. Pertanto, esso deve essere chiaramente definito, trasparente, proporzionato, non discriminatorio e verificabile, non deve distorcere indebitamente la concorrenza e l'efficace funzionamento del mercato interno del gas [31] e non deve compromettere la sicurezza dell'approvvigionamento di altri Stati membri o dell'Unione nel suo insieme.

72. In quarto luogo, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, lettera c), del regolamento n. 994/2010, conformemente allo spirito di solidarietà tra Stati membri sui quali si fonda il sistema istituito da detto regolamento, l'obbligo supplementare non deve influire negativamente sulla capacità di qualsiasi altro Stato membro di garantire l'approvvigionamento dei suoi clienti protetti in caso di emergenza a livello nazionale, dell'Unione o regionale.

73. In quinto luogo, l'obbligo in parola deve essere conforme ai criteri specificati all'articolo 11, paragrafo 5, del regolamento n. 994/2010 in caso di emergenza a livello dell'Unione o regionale [32].

74. In sesto luogo, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 994/2010, occorre che, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, l'autorità competente stabilisca, nel piano d'azione preventivo e nel piano di emergenza, come ridurre temporaneamente tale obbligo supplementare nel caso di un'emergenza a livello dell'Unione o regionale.

31 Tale condizione è ribadita all'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 994/2010.

32 L'articolo 11, paragrafo 5, del regolamento n. 994/2010 prevede che: a) non devono essere introdotte misure che limitino indebitamente il flusso di gas nel mercato interno, in qualsiasi momento, in particolare il flusso di gas verso i mercati interessati; b) non devono essere introdotte misure che potrebbero mettere seriamente in pericolo la situazione dell'approvvigionamento di gas in un altro Stato membro; e c) deve essere mantenuto l'accesso transfrontaliero alle infrastrutture nella misura in cui ciò sia possibile tecnicamente e dal punto di vista della sicurezza, conformemente con il piano di emergenza. In conformità al regolamento (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale e che abroga il regolamento (CE) n. 1775/2005 (GU 2009, L 211, pag. 36).

75. Nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, spetta al giudice a quo valutare la compatibilità delle misure nazionali con il diritto dell'Unione e la Corte è competente solo a fornirgli tutti gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione che gli permettano di valutare tale compatibilità. Spetta quindi a detto giudice stabilire se la previsione di un obbligo supplementare, consistente nell'obbligo imposto ai fornitori di gas naturale di estendere lo stoccaggio di gas naturale, per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento in caso di crisi a «clienti collegati alla rete di distribuzione che non hanno contrattualmente accettato una fornitura interrompibile» che non siano PMI, risponda, nella fattispecie, alle condizioni indicate ai paragrafi da 69 a 74 delle presenti conclusioni. Ai fini della valutazione di tale compatibilità, il giudice del rinvio dovrà tenere conto degli elementi di interpretazione che gli saranno forniti dalla Corte [33].

76. In tale contesto, mi limiterò a svolgere alcuni considerazioni in merito a due aspetti: da un lato, la condizione secondo cui l'obbligo supplementare deve essere imposto «per ragioni di sicurezza di approvvigionamento del gas» e, dall'altro, il requisito della proporzionalità dell'obbligo supplementare menzionato al paragrafo 71 delle presenti conclusioni.

a) *Sulla condizione secondo cui l'obbligo supplementare deve essere imposto per motivi di sicurezza dell'approvvigionamento di gas*

77. La prima condizione che deve essere rispettata, affinché un obbligo supplementare previsto a carico delle imprese di gas naturale da uno Stato membro sia compatibile con il regolamento n. 994/2010, è che esso sia imposto per ragioni di sicurezza dell'approvvigionamento di gas.

78. In udienza, il governo francese ha sostenuto che non vi è alcun dubbio che l'obbligo supplementare in questione soddisfi detta condizione, in quanto esso mira a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento per clienti supplementari che, per motivi tecnici, non possano essere distinti dai clienti protetti. Nello stesso contesto, detto governo ha inoltre rilevato che un siffatto obbligo supplementare in relazione a clienti protetti «aggiuntivi» non pregiudicherebbe la tutela dei clienti protetti quali definiti dal regolamento n. 994/2010 né, pertanto, l'efficacia pratica degli articoli 2 e 8, paragrafo 2, di detto regolamento.

79. A tale proposito, non sono sicuro che la semplice esigenza di proteggere ulteriori categorie di clienti, fondata su presunte ragioni tecniche, la cui esistenza è peraltro fortemente contestata, possa costituire un vero motivo di sicurezza dell'approvvigionamento di gas diretto a rafforzare la capacità di resistenza del sistema di approvvigionamento – come quella identificata al paragrafo 69 delle presenti conclusioni – che possa giustificare l'adozione di un obbligo supplementare come quello controverso. Un simile obbligo supplementare deve essere inteso a ridurre i rischi che incidono sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas nello Stato membro in questione, quali identificati nella valutazione prevista dall'articolo 9 del regolamento n. 994/2010 sulla quale, come rilevato al paragrafo 70 delle presenti conclusioni, deve fondarsi detto obbligo supplementare.

80. Tali dubbi risultano ulteriormente rafforzati se si considera che, come rilevato al paragrafo 54 delle presenti conclusioni, la previsione, a livello nazionale, della tutela di un gruppo eccessivamente ampio di soggetti potrebbe creare rischi supplementari per i clienti protetti negli altri Stati membri e compromettere i meccanismi di solidarietà europea istituiti dal regolamento n. 994/2010.

81. In ogni caso, spetta al giudice del rinvio verificare se, nel caso di specie, l'imposizione dell'obbligo supplementare controverso si fondi su veri motivi di sicurezza dell'approvvigionamento di gas.

33 V., in tal senso, sentenze del 20 aprile 2010, Federutility e a. (C-265/08, EU:C:2010:205, punto 34), e del 7 settembre 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, punto 54).

b) *Sulla proporzionalità dell'obbligo supplementare*

82. Come risulta dal paragrafo 71 delle presenti conclusioni, l'obbligo supplementare che l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 994/2010 consente di imporre alle imprese di gas naturale deve rispettare il principio di proporzionalità. Il rispetto di tale condizione presuppone che l'obbligo supplementare sia idoneo a raggiungere lo scopo perseguito, ossia garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, e non ecceda quanto necessario per raggiungere tale scopo.

83. A questo proposito, ritengo che seppure, come osservato dalla Commissione, nel valutare la proporzionalità dell'obbligo supplementare controverso, il giudice del rinvio possa ispirarsi alla giurisprudenza della Corte relativa ai prezzi regolamentati del gas e dell'elettricità [34], la rilevanza di tale giurisprudenza, in un caso come quello di specie, deve tuttavia essere verificata.

84. Infatti, come osservato dal governo francese, esiste una differenza sostanziale tra il contesto materiale e giuridico delle situazioni esaminate in detta giurisprudenza, che riguardavano misure nazionali concernenti l'imposizione di un prezzo sul mercato, e quello della presente causa, che riguarda misure relative alla sicurezza dell'approvvigionamento [35].

4. *Conclusione sulla prima questione pregiudiziale*

85. Alla luce di quanto precede, ritengo che si debba rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 994/2010 non osta a che uno Stato membro imponga ai fornitori di gas naturale un obbligo supplementare che si estenda a clienti che non rientrano nella definizione di cui all'articolo 2, secondo comma, punto 1, del medesimo regolamento, solo a condizione che sia dimostrato, cosa che spetta al giudice del rinvio verificare in maniera approfondita, che sono state rigorosamente rispettate le condizioni previste dal suddetto articolo 8, paragrafo 2, quali precisate ai paragrafi da 68 a 74 delle presenti conclusioni.

D. Sulla seconda questione pregiudiziale

86. Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede alla Corte, in sostanza, se l'articolo 8, paragrafo 5, del regolamento n. 994/2010 osti a che una normativa di uno Stato membro imponga ai fornitori di gas naturale un obbligo di detenzione di scorte di gas sul suo territorio, al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento in caso di crisi, prevedendo nel contempo che l'autorità competente, nella sua valutazione delle capacità di stoccaggio detenute dal fornitore, tenga conto degli altri strumenti di modulazione di cui egli dispone.

87. A tale proposito, si deve rilevare che l'articolo 8, paragrafo 5, del regolamento n. 994/2010 contiene due disposizioni: la prima costituisce una disposizione di autorizzazione, la seconda una disposizione di divieto. Difatti, la prima frase del menzionato paragrafo 5 dispone che le imprese di gas naturale sono autorizzate, ove opportuno, a soddisfare gli obblighi loro imposti per il rispetto delle norme in materia

34 V., in particolare, sentenze del 20 aprile 2010, Federutility e a. (C-265/08, EU:C:2010:205, punto 69); del 21 dicembre 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, punti 55 e segg.); del 10 settembre 2015, Commissione/Polonia (C-36/14, non pubblicata, EU:C:2015:570, punti 45 e segg.), e del 7 settembre 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, punti 53 e segg.).

35 Tale osservazione sembra particolarmente rilevante per quanto riguarda la previsione di un riesame periodico della misura quale quella prevista al punto 35 della sentenza del 20 aprile 2010, Federutility e a. (C-265/08, EU:C:2010:205). Infatti, in detta sentenza la Corte ha giustificato l'esigenza di un riesame riferendosi al fatto che la misura in questione costituiva una misura che, per sua stessa natura, costituiva un ostacolo alla realizzazione di un effettivo mercato interno del gas. Tuttavia, un riesame potrebbe risultare necessario nel caso in cui cambino le condizioni nelle quali la misura è stata adottata (ad esempio per quanto riguarda la cooperazione tra Stati membri o la situazione delle infrastrutture).

di approvvigionamento previste all'articolo 8 del medesimo regolamento, a livello regionale o dell'Unione. La seconda frase dispone invece che l'autorità competente nazionale non può richiedere che le imprese di gas rispettino tali obblighi sulla base delle infrastrutture ubicate esclusivamente sul suo territorio.

88. Le disposizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 5, del regolamento n. 994/2010 sono intese a garantire la realizzazione di un vero mercato interno del gas e ad impedire, conformemente al considerando 12 di detto regolamento, che le misure adottate per salvaguardare la sicurezza dell'approvvigionamento possano provocare indebite distorsioni della concorrenza o compromettere il funzionamento efficace del mercato interno del gas.

89. Orbene, nel caso di specie, l'articolo 9 del decreto n. 2014-328, in combinato disposto con l'articolo L. 421-4 del codice dell'energia, impone ai fornitori di gas di detenere sul territorio francese, al 31 ottobre di ogni anno, scorte di gas corrispondenti almeno all'80% dei diritti di stoccaggio associati ai consumatori inclusi nel perimetro dell'obbligo. Tuttavia, il ministro competente tiene conto degli altri strumenti di modulazione di cui dispone il fornitore per verificare che quest'ultimo adempia i suoi obblighi.

90. A tale proposito, rilevo che, come evidenziato dalla Commissione, la normativa francese esige de iure che i fornitori detengano in Francia scorte di gas sufficienti per soddisfare i loro obblighi. Considerato isolatamente, un obbligo di tal genere è incompatibile con la seconda disposizione dell'articolo 8, paragrafo 5, del regolamento n. 994/2010, in quanto obbliga le imprese di gas a rispettare gli obblighi loro incombenti in forza dell'articolo 8 di detto regolamento necessariamente mediante infrastrutture ubicate sul territorio nazionale.

91. La normativa francese consente nondimeno al ministro competente di tenere conto degli «altri strumenti di modulazione» del fornitore di cui trattasi. A tale proposito, tuttavia, il giudice del rinvio non fornisce informazioni sufficienti che consentano di stabilire la portata, a livello pratico, della valutazione effettuata dal ministro competente.

92. Anzitutto, nessun elemento consente di comprendere il significato della nozione di «strumento di modulazione». In risposta a uno specifico quesito posto in udienza riguardo alla portata di tale nozione, il governo francese ha fatto riferimento esclusivamente ai depositi di gas eventualmente detenuti dal fornitore in questione in altri Stati membri. Tuttavia, ritengo che, come osservato dal governo polacco, un fornitore dovrebbe poter dimostrare di essere in grado di adempiere gli obblighi ad esso imposti ai fini del rispetto delle norme in materia di approvvigionamento, o degli obblighi supplementari previsti ai sensi dell'articolo 8 del regolamento n. 994/2010, anche mediante gli strumenti di mercato menzionati a titolo d'esempio nell'allegato II al regolamento n. 994/2010. Infatti, per valutare la capacità di adempiere tali obblighi si dovrebbe tenere conto della situazione globale individuale di ciascun fornitore.

93. Inoltre, non è chiaro se l'analisi che il ministro competente effettua per «tenere conto degli altri strumenti di modulazione» sia atta a garantire *effettivamente* la possibilità, nella pratica, ai fornitori di gas naturale di adempiere i loro obblighi a livello regionale o dell'Unione. In particolare, occorre verificare se, nella sua applicazione concreta, una siffatta valutazione si basi su criteri precisi e verificabili.

94. In tali circostanze, ritengo che si debba rispondere alla seconda questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 8, paragrafo 5, del regolamento n. 994/2010 osta a una normativa di uno Stato membro che imponga ai fornitori di gas naturale di rispettare gli obblighi loro incombenti di detenere scorte di gas, derivanti dall'articolo 8 di detto regolamento, necessariamente ed esclusivamente mediante

infrastrutture ubicate sul territorio nazionale. Nella fattispecie, tuttavia, il giudice del rinvio deve verificare se la possibilità offerta dalla normativa nazionale al ministro competente «di tenere conto degli altri strumenti di modulazione» dei fornitori interessati garantisca a questi ultimi l'effettiva opportunità, a livello pratico, di adempiere i loro obblighi a livello regionale o dell'Unione.

V. Conclusione

95. Sulla base delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) nei seguenti termini:

L'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 994/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga la direttiva 2004/67/CE del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro imponga ai fornitori di gas naturale un obbligo supplementare che si estenda a clienti che non rientrano nella definizione di cui all'articolo 2, secondo comma, punto 1, del medesimo regolamento, solo a condizione che sia dimostrato, cosa che spetta al giudice del rinvio verificare in maniera approfondita, che sono state rigorosamente rispettate le seguenti condizioni:

in primo luogo, tale obbligo supplementare sia imposto per reali ragioni di sicurezza di approvvigionamento;

in secondo luogo, tale obbligo supplementare si basi sulla valutazione dei rischi che incidono sulla sicurezza di approvvigionamento di gas nello Stato membro interessato prevista dall'articolo 9 del medesimo regolamento;

in terzo luogo, conformemente all'articolo 3, paragrafo 6, di detto regolamento, tale obbligo supplementare sia chiaramente definito, trasparente, proporzionato, non discriminatorio e verificabile, non distorca indebitamente la concorrenza e l'efficace funzionamento del mercato interno del gas e non comprometta la sicurezza dell'approvvigionamento di altri Stati membri o dell'Unione nel suo insieme;

in quarto luogo, conformemente al principio di solidarietà tra Stati membri sotteso al regolamento n. 994/2010, tale obbligo supplementare non influisca negativamente sulla capacità di qualsiasi altro Stato membro di garantire l'approvvigionamento dei suoi clienti protetti, conformemente all'articolo 8 di detto regolamento, in caso di emergenza a livello nazionale, dell'Unione o regionale;

in quinto luogo, tale obbligo supplementare sia conforme ai criteri indicati all'articolo 11, paragrafo 5, di detto regolamento in caso di emergenza a livello dell'Unione o regionale;

in sesto luogo, nel piano d'azione preventivo e nel piano d'emergenza sia stabilito come ridurre temporaneamente tale obbligo supplementare nel caso di un'emergenza a livello dell'Unione o regionale, nel rispetto del principio di solidarietà tra Stati membri.

L'articolo 8, paragrafo 5, del regolamento n. 994/2010 osta a una normativa di uno Stato membro che imponga ai fornitori di gas naturale di rispettare gli obblighi loro incombenti di detenere scorte di gas, derivanti dall'articolo 8 di detto regolamento, necessariamente ed esclusivamente mediante infrastrutture ubicate sul territorio nazionale. Tuttavia, il giudice del rinvio deve verificare se la possibilità offerta da detta normativa al ministro competente «di tenere conto degli altri strumenti di modulazione» dei fornitori interessati garantisca a questi ultimi l'effettiva opportunità, a livello pratico, di adempiere i loro obblighi a livello regionale o dell'Unione.