Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ATHANASIOS RANTOS
presentate il 6 febbraio 2025 [1]

Causa C-423/23

Secab Soc. coop.
contro
Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA),
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA
nei confronti di:
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero della Transizione Ecologica,
Ministero dello Sviluppo Economico,
Associazione Italia Solare ETS,
Assoidroelettrica,
Elettricità Futura - Unione delle imprese elettriche italiane

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italia)]

«Rinvio pregiudiziale – Mercato interno dell'energia elettrica – Direttiva (UE) 2019/944 – Norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica – Articolo 5 – Prezzi di fornitura basati sul mercato – Direttiva (UE) 2018/2001 – Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili – Regolamento (UE) 2022/1854 – Intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia – Articolo 6 – Tetto obbligatorio sui ricavi di mercato – Articolo 8 – Misure nazionali di crisi – Tetto sui ricavi di mercato ottenuti da produttori di energia elettrica che utilizzano determinate fonti di energia rinnovabile – Normativa nazionale che non garantisce ai produttori di mantenere il 10% dei ricavi oltre tale tetto – Salvaguardia degli investimenti nel settore delle energie rinnovabili»

[1] Lingua originale: il francese.

I. Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italia), verte in particolare sull'interpretazione dell'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2019/944[2], dei considerando 2, 3 e 12 della direttiva (UE) 2018/2001[3] nonché dei considerando 27, 28, 29, 39, dell'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 8, paragrafo 2, lettere b) e c), del regolamento (UE) 2022/1854[4].

2. Tale domanda trae origine da una controversia tra, da un lato, la Secab Soc. coop., una società cooperativa attiva nel settore della produzione di energia elettrica, e, dall'altro, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (Italia) (in prosieguo: l'«ARERA») nonché il Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (Italia) (in prosieguo: il «GSE»), in merito alla legittimità di una normativa nazionale che fissa un tetto sui ricavi di mercato ottenuti dalla vendita di energia elettrica prodotta a partire da determinate fonti di energia rinnovabili.

3. Conformemente alla richiesta della Corte, le presenti conclusioni saranno incentrate sull'analisi della seconda questione pregiudiziale. Quest'ultima verte, in sostanza, sulla compatibilità con le citate disposizioni del diritto dell'Unione di una normativa nazionale che prevede un tetto sui ricavi di mercato ottenuti dalla vendita di energia elettrica con modalità che non preserverebbero né favorirebbero gli investimenti nel settore delle energie rinnovabili.

4. La presente causa offre alla Corte l'opportunità di fornire precisazioni quanto ai criteri da prendere in considerazione nell'ambito della determinazione, da parte degli Stati membri, delle modalità di calcolo di un tetto sui ricavi di mercato ottenuti dalla vendita di energia elettrica, in un contesto specifico, caratterizzato dall'impennata dei prezzi dell'energia, in particolare dell'energia elettrica, i quali hanno recentemente raggiunto livelli eccezionalmente elevati soprattutto a causa della guerra in Ucraina.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva 2018/2001

5. Ai sensi dei considerando 2, 3 e 12 della direttiva 2018/2001:

«(2) Ai sensi dell'articolo 194, paragrafo 1, del [TFUE], la promozione delle forme di energia da fonti rinnovabili rappresenta uno degli obiettivi della politica energetica dell'Unione. Tale obiettivo è perseguito dalla presente direttiva (...).

[2] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE (GU 2019, L 158, pag. 125).

[3] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (GU 2018, L 328, pag. 82).

[4] Regolamento del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia (GU 2022, L 261, pag. 1).

(3) Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel garantire un'energia sostenibile a prezzi accessibili (...).

(...)

(12) Per sostenere gli Stati membri nei loro ambiziosi contributi all'obiettivo dell'Unione, è opportuno istituire un quadro finanziario volto a favorire gli investimenti nei progetti di energia rinnovabile negli Stati membri, anche mediante l'utilizzo di strumenti finanziari».

2. Direttiva 2019/944

6. L'articolo 5 della direttiva 2019/944, intitolato «Prezzi di fornitura basati sul mercato», è così formulato:

«1. I fornitori hanno la facoltà di determinare il prezzo della fornitura di energia elettrica ai clienti. Gli Stati membri adottano provvedimenti opportuni per assicurare un'effettiva concorrenza tra i fornitori.

(...)

3. In deroga ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono attuare interventi pubblici nella fissazione dei prezzi di fornitura dell'energia elettrica ai clienti civili in condizioni di povertà energetica o vulnerabili. Tali interventi pubblici sono soggetti alle condizioni indicate ai paragrafi 4 e 5.

4. Gli interventi pubblici nella fissazione dei prezzi di fornitura dell'energia elettrica:

a) perseguono un interesse economico generale e non vanno al di là di quanto è necessario per conseguire tale interesse economico generale;

b) sono chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili;

c) garantiscono la parità di accesso ai clienti da parte delle imprese di energia elettrica dell'Unione;

d) sono limitati nel tempo e proporzionati in considerazione dei beneficiari;

e) non comportano costi aggiuntivi per i partecipanti al mercato in modo discriminatorio.

(...)».

3. Regolamento 2022/1854

7. I considerando 24, 25, da 27 a 29, 39, 41 e 48 del regolamento 2022/1854 precisavano quanto segue:

«(24) Dato che il prezzo nel mercato del giorno prima funge da riferimento per il prezzo in altri mercati all'ingrosso di energia elettrica, e dato che tutti i partecipanti al mercato ricevono il prezzo di equilibrio, in seguito all'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina nel febbraio 2022 le tecnologie con costi marginali nettamente inferiori hanno costantemente registrato ricavi elevati, ben oltre le relative aspettative al momento della decisione di investimento.

(25) In una situazione in cui i consumatori sono esposti a prezzi estremamente elevati che danneggiano anche l'economia dell'Unione, è necessario limitare, su base temporanea, i ricavi straordinari di mercato dei produttori che hanno costi marginali inferiori, applicando un tetto a tali ricavi di mercato ottenuti dalla vendita di energia elettrica all'interno dell'Unione.

(…)

(27) Il livello al quale è fissato il tetto sui ricavi di mercato non dovrebbe compromettere la capacità dei produttori ai quali è applicato, compresi i produttori di energia rinnovabile, di recuperare i loro costi di investimento e di esercizio e dovrebbe preservare e incentivare i futuri investimenti nelle capacità necessarie per un sistema elettrico decarbonizzato e affidabile. Essendo il tetto sui ricavi di mercato un tetto uniforme per tutta l'Unione, è la misura più appropriata per preservare il funzionamento del mercato interno dell'energia elettrica, in quanto consente di mantenere una concorrenza basata sui prezzi tra i produttori di energia elettrica che usano tecnologie diverse, in particolare per le energie rinnovabili.

(28) Sebbene i picchi occasionali e a breve termine dei prezzi possano essere considerati una caratteristica normale del mercato dell'energia elettrica, utili per alcuni investitori che così recuperano gli investimenti effettuati nella produzione, il drastico e duraturo aumento dei prezzi in atto dal febbraio 2022 si differenzia sostanzialmente da una normale situazione di mercato caratterizzata da picchi occasionali. Il tetto sui ricavi di mercato non dovrebbe pertanto essere fissato al di sotto delle ragionevoli aspettative dei partecipanti al mercato in merito al livello medio dei prezzi dell'energia elettrica nelle ore in cui la domanda era ai massimi livelli, prima della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. Negli ultimi decenni, prima del febbraio 2022, i prezzi medi di picco sul mercato all'ingrosso dell'energia elettrica si assestavano nettamente e sistematicamente al di sotto dei 180 EUR/MWh in tutta l'Unione, nonostante le differenze nei prezzi dell'energia elettrica tra le regioni dell'Unione. Poiché la decisione iniziale di investimento dei partecipanti al mercato è stata assunta in base all'aspettativa secondo la quale, in media, i prezzi sarebbero stati inferiori a tale livello nelle ore di punta, il tetto sui ricavi di mercato a 180 EUR/MWh costituisce un livello nettamente superiore alle aspettative iniziali dei mercati. Lasciare un margine sul prezzo che gli investitori avrebbero potuto ragionevolmente aspettarsi rende necessario fare in modo che il tetto sui ricavi di mercato non infici la valutazione iniziale della redditività degli investimenti.

(29) Inoltre, il tetto sui ricavi di mercato di 180 EUR/MWh è sistematicamente superiore – margine ragionevole compreso – agli attuali costi totali livellati della produzione di energia (*levelised cost of energy* – LCOE) per le tecnologie di produzione pertinenti, consentendo ai produttori coinvolti di coprire i costi di investimento e di esercizio. Considerando che il tetto sui ricavi di mercato lascia un notevole margine tra un LCOE ragionevole e il tetto sui ricavi di mercato, esso non dovrebbe compromettere gli investimenti in nuove capacità inframarginali.

(…)

(39) Per tener conto delle preoccupazioni in materia di sicurezza dell'approvvigionamento, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di fissare il tetto sui ricavi di mercato in modo da consentire ai produttori di energia elettrica di mantenere il 10% dei ricavi eccedenti al di sopra del tetto sui ricavi di mercato.

(…)

(41) [È] opportuno che gli Stati membri continuino a poter limitare ulteriormente i ricavi dei produttori a cui si applica il tetto sui ricavi di mercato (...).

(…)

(48) Gli interventi pubblici nella fissazione dei prezzi per la fornitura dell'energia elettrica sono, in linea di principio, una misura che falsa il mercato. Tali interventi possono pertanto essere effettuati solo sotto forma di obblighi di servizio pubblico e dovrebbero essere soggetti a determinate condizioni. Attualmente, a norma della direttiva (UE) 2019/944 è possibile praticare prezzi regolati per famiglie e microimprese, anche inferiori ai costi per i clienti in condizioni di povertà energetica e i clienti vulnerabili. Dato l'aumento eccezionale dei prezzi dell'energia elettrica cui si assiste attualmente, il pacchetto di misure di cui dispongono gli Stati membri per sostenere i consumatori dovrebbe tuttavia essere temporaneamente ampliato, consentendo di praticare prezzi regolati anche a favore delle PMI e autorizzando prezzi regolati inferiori ai costi. Tale estensione potrebbe essere finanziata con il tetto sui ricavi di mercato».

8. L'articolo 6 di tale regolamento, intitolato «Tetto obbligatorio sui ricavi di mercato», ai paragrafi 1 e 2 così recitava:

«1. I ricavi di mercato dei produttori ottenuti dalla produzione di energia elettrica dalle fonti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, sono limitati a un massimo di 180 EUR per MWh di energia elettrica prodotta.

2. Gli Stati membri provvedono affinché il tetto sui ricavi di mercato si applichi a tutti i ricavi di mercato dei produttori (...)».

9. L'articolo 7 di detto regolamento, intitolato «Applicazione del tetto sui ricavi di mercato ai produttori di energia elettrica», al paragrafo 1 prevedeva quanto segue:

«Il tetto sui ricavi di mercato di cui all'articolo 6 si applica ai ricavi di mercato ottenuti dalla vendita di energia elettrica generata dalle fonti seguenti:

(…)

d) energia idroelettrica senza serbatoio;

(…)».

10. L'articolo 8 del medesimo regolamento, intitolato «Misure nazionali di crisi», così disponeva:

«1. Gli Stati membri possono:

a) mantenere o introdurre misure che limitano ulteriormente i ricavi di mercato dei produttori che producono elettricità dalle fonti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, compresa la possibilità di differenziare tra le tecnologie (...);

(…)

d) fissare un tetto specifico per i ricavi di mercato ottenuti dalla vendita di energia elettrica prodotta a partire da carbon fossile;

(…)

2. In linea con il presente regolamento, le misure di cui al paragrafo 1:

a) sono proporzionate e non discriminatorie;

b) non compromettono i segnali di investimento;

c) assicurano la copertura degli investimenti e dei costi di esercizio;

d) non generano distorsioni nel funzionamento dei mercati all'ingrosso dell'energia elettrica e, in particolare, non incidono sull'ordine di merito e sulla formazione dei prezzi sul mercato all'ingrosso;

e) sono compatibili con il diritto dell'Unione».

11. L'articolo 10 del regolamento 2022/1854, intitolato «Distribuzione dei ricavi eccedenti», al paragrafo 1 così recitava:

«Gli Stati membri provvedono a che tutti i ricavi eccedenti derivanti dall'applicazione del tetto sui ricavi di mercato siano utilizzati in modo mirato per finanziare misure a sostegno dei clienti finali di energia elettrica che attenuino l'impatto su questi ultimi dei prezzi elevati dell'energia elettrica».

12. L'articolo 22 di tale regolamento, intitolato «Entrata in vigore e applicazione», al paragrafo 2 prevedeva quanto segue:

«(...)

c) Gli articoli 6, 7, e 8 si applicano dal 1º dicembre 2022 al 30 giugno 2023;

(…)».

B. Diritto italiano

1. Decreto legge n. 4/2022

13. Il decreto-legge del 27 gennaio 2022, n. 4, come modificato dalla legge n. 25 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico, del 28 marzo 2022[5] (in prosieguo: il «decreto-legge n. 4/2022»), contiene un articolo 15 *bis*, intitolato «Ulteriori interventi sull'elettricità prodotta da impianti a fonti rinnovabili», il quale disponeva quanto segue:

«1. A decorrere dal 1º febbraio 2022 e fino al 31 dicembre 2022, è applicato un meccanismo di compensazione a due vie sul prezzo dell'energia, in riferimento all'energia elettrica immessa in rete da:

a) impianti fotovoltaici di potenza superiore a 20 kW che beneficiano di premi fissi derivanti dal meccanismo del Conto Energia, non dipendenti dai prezzi di mercato;

b) impianti di potenza superiore a 20 kW alimentati da fonte solare, idroelettrica, geotermoelettrica ed eolica che non accedono a meccanismi di incentivazione, entrati in esercizio in data antecedente al 1º gennaio 2010.

(…)

3. Per le finalità di cui al comma 1, il GSE calcola la differenza tra i valori di cui alle seguenti lettere a) e b):

a) un prezzo di riferimento pari a quello indicato dalla tabella di cui all'allegato I-bis al presente decreto in riferimento a ciascuna zona di mercato [compreso tra EUR 56/MWh e EUR 58/MWh (tranne per le isole Sardegna e Sicilia, per le quali è fissato rispettivamente, a EUR 61/MWh e EUR 75/MWh)];

b) un prezzo di mercato pari:

   1) per gli impianti di cui al comma 1, lettera a), nonché per gli impianti di cui al comma 1, lettera b), da fonte solare, eolica, geotermica e idrica ad acqua fluente, al prezzo zonale orario di mercato dell'energia elettrica, ovvero, per i contratti di fornitura stipulati prima del 27 gennaio 2022 che non rispettano le condizioni di cui al comma 7, al prezzo indicato nei contratti medesimi;

   2) per gli impianti di cui al comma 1, lettera b), diversi da quelli di cui al numero 1) della presente lettera, alla media aritmetica mensile dei prezzi zonali orari di mercato dell'energia elettrica, ovvero, per i contratti di fornitura stipulati prima del 27 gennaio 2022 che non rispettano le condizioni di cui al comma 7, al prezzo indicato nei contratti medesimi.

[5] Supplemento ordinario alla GURI n. 73, del 28 marzo 2022.

4. Qualora la differenza di cui al comma 3 sia positiva, il GSE eroga il relativo importo al produttore. Nel caso in cui la predetta differenza risulti negativa, il GSE conguaglia o provvede a richiedere al produttore l'importo corrispondente.

(…)».

14. L'articolo 11, comma 2, del decreto-legge del 9 agosto 2022, n. 115 – Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali[6], convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2022, n. 142, ha prorogato fino al 30 giugno 2023 l'applicazione del meccanismo di compensazione previsto da tale articolo 15 *bis*.

2. Legge n. 197/22

15. La legge del 29 dicembre 2022, n. 197 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025[7] (in prosieguo: la «legge n. 197/22»), al suo articolo 1, comma 30, così recita:

«In attuazione del regolamento [2022/1854] del Consiglio, del 6 ottobre 2022, a decorrere dal 1º dicembre 2022 e fino al 30 giugno 2023, è applicato un tetto sui ricavi di mercato ottenuti dalla produzione dell'energia elettrica, attraverso un meccanismo di compensazione a una via, in riferimento all'energia elettrica immessa in rete da:

a) impianti a fonti rinnovabili non rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 15-*bis* del [decreto-legge n. 4/2022];

(…)».

III. Procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

16. La Secab è una società cooperativa operante nel settore della produzione di energia elettrica che gestisce impianti alimentati da fonte idroelettrica ad acqua fluente. Poiché tale società rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 15 *bis* del decreto-legge n. 4/2022 (in prosieguo: la «disposizione controversa»), essa è stata assoggettata alla misura del tetto sui ricavi prevista da tale disposizione. Dopo aver ricevuto diverse fatture da parte del GSE, detta società ha proposto dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italia), giudice del rinvio, un ricorso di annullamento, in particolare, delle fatture emesse nei suoi confronti dal GSE il 18 ottobre e il 15 novembre 2022, in applicazione di detta disposizione. A sostegno del suo ricorso, la Secab deduce che la disposizione controversa era contraria al diritto dell'Unione.

17. In tale contesto, il giudice del rinvio ricorda che l'attuazione della disposizione controversa, inizialmente prevista per il periodo compreso tra il 1º febbraio 2022 e il 31 dicembre 2022, è stata prorogata con il decreto-legge n. 115/2022 del 9 agosto 2022, come modificato dalla legge n. 142 del 21 settembre 2022, fino al 30 giugno 2023; che il regolamento 2022/1854 è entrato in vigore solo l'8 ottobre 2022; che quest'ultimo prevedeva un tetto sui ricavi più elevato e un ambito di applicazione più esteso rispetto a quelli previsti dalla disposizione controversa, e che i commi da 30 a 38 dell'articolo 1 della legge n. 197/22 hanno dato attuazione, per il periodo compreso tra il

6 GURI n. 185, del 9 agosto 2022.

7 Supplemento ordinario alla GURI n. 303, del 29 dicembre 2022.

1º dicembre 2022 e il 30 giugno 2023, agli articoli da 6 a 8 di tale regolamento, escludendo tuttavia gli impianti che utilizzano fonti di energia rinnovabili già rientranti nell'ambito di applicazione della disposizione controversa. Pertanto, malgrado antecedente al regolamento 2022/1854, tale disposizione costituirebbe, in sostanza, la norma nazionale che dava attuazione a tale regolamento con riferimento all'energia prodotta da fonti rinnovabili di cui alla suddetta disposizione.

18. Tale giudice aggiunge che la disposizione controversa, al pari del regolamento 2022/1854, è stata emanata al fine di limitare temporaneamente i ricavi straordinari di mercato dei produttori di energia che hanno costi indipendenti dall'andamento dei prezzi del gas naturale, non utilizzandolo per la produzione, applicando un tetto a tali ricavi straordinari e distribuendo i relativi importi ai clienti finali. Tuttavia, detto giudice esprime dubbi quanto alle concrete modalità determinate dal legislatore italiano per stabilire tale tetto.

19. In primo luogo, per quanto riguarda l'entità del tetto sui ricavi previsto dalla disposizione controversa, lo stesso giudice ritiene che, sebbene il prezzo di riferimento di cui al paragrafo 3, lettera a), di tale disposizione sia molto distante da quello fissato dal diritto dell'Unione [8], esso sarebbe equo in quanto corrisponde alla media aritmetica dei prezzi di ciascuna zona di mercato, registrati tra il 1º gennaio 2010 al 31 dicembre 2020, e rivalutati secondo l'inflazione. Tuttavia, esso si chiede se, alla luce del considerando 28 del regolamento 2022/1854, non avrebbe dovuto piuttosto farsi riferimento alle ore in cui la domanda era ai massimi livelli prima della guerra in Ucraina. Il giudice del rinvio rileva altresì che la media adottata dal legislatore italiano teneva conto del 2020, che ha risentito delle anomalie dovute alla pandemia di COVID-19 e nel corso del quale il prezzo nazionale unico ha toccato il minimo storico. In tale contesto, il giudice del rinvio nutre dubbi quanto al fatto che il tetto previsto dalla disposizione controversa sia proporzionato e ragionevole, in quanto quest'ultimo non garantisce ai produttori di mantenere il 10% dei ricavi al di sopra dello stesso, il che è invece richiesto dal considerando 39 del regolamento 2022/1854.

20. In secondo luogo, tale giudice si interroga sulla capacità della disposizione controversa di tutelare gli investimenti realizzati nel settore delle energie rinnovabili e la realizzazione di tali investimenti in futuro [9]. Detto giudice fa inoltre riferimento ai considerando 28 e 29 del regolamento 2022/1854, in forza dei quali, nella fissazione del tetto, è necessario lasciare un «margine ragionevole» rispetto al prezzo che gli investitori avrebbero potuto aspettarsi, con la finalità di non pregiudicare la valutazione iniziale della redditività degli investimenti, il che non sarebbe stato preso in considerazione dal legislatore italiano. Infatti, la disposizione controversa non solo limiterebbe la capacità finanziaria di realizzare investimenti da parte delle imprese che producono energia a partire da fonti rinnovabili, ma intaccherebbe la fiducia degli investitori nella crescita di tale settore, mentre la Corte ha tuttavia già riconosciuto la necessità di «favorire, in una prospettiva di lungo termine, investimenti in nuovi impianti» [10].

[8] Più precisamente, il prezzo di riferimento stabilito dalla disposizione controversa è compreso tra EUR 56/MWh e EUR 58/MWh in funzione della zona continentale interessata, è pari a EUR 61/MWh per la Sardegna e a EUR 75/MWh per la Sicilia, mentre quello fissato all'articolo 6 del regolamento 2022/1854 è di EUR 180/MWh.

[9] A tal riguardo, il giudice del rinvio menziona la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell'8 marzo 2022 [COM(2022) 108 final], intitolata «REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili», e il considerando 2 della direttiva 2018/2001, i quali sottolineerebbero l'importanza di sostituire le fonti energetiche fossili e di incoraggiare l'uso di fonti rinnovabili.

[10] Il giudice del rinvio menziona, a tal riguardo, le sentenze del 1º luglio 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 103) e del 29 settembre 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punto 110).

21. Infine, in terzo luogo, il medesimo giudice si interroga sulla compatibilità della disposizione controversa con il regolamento 2022/1854, segnatamente, per quanto attiene all'esistenza di un'eventuale differenza di trattamento con i produttori che utilizzano altre fonti di energia e che non sarebbero sottoposti allo stesso tetto, elemento che potrebbe dar luogo a una discriminazione nei confronti di taluni produttori, come la Secab, e condurre, di conseguenza, a un malfunzionamento del mercato [11].

22. È in tale contesto che il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) se l'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva [2019/944], i considerando 3 e 12 della direttiva [2018/2001], i considerando 27, 28, 29, 39, l'articolo 6, paragrafo 1, l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento [2022/1854] ostano a una disciplina nazionale che individui un tetto sui ricavi di mercato ottenuti dalla vendita di energia elettrica con le modalità previste dall'articolo 15 *bis* del decreto-legge [n. 4/2022] che non garantisca ai produttori di mantenere il 10% dei ricavi al di sopra dello stesso tetto;

2) se l'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva [2019/944], i considerando 2, 3 e 12 della direttiva [2018/2001], i considerando 27, 28, 29, 39, l'articolo 6, paragrafo 1, l'articolo 8, paragrafo 2, lettere b) e c), del regolamento [2022/1854] ostano a una disciplina nazionale che individui un tetto sui ricavi di mercato ottenuti dalla vendita di energia elettrica con le modalità previste dall'articolo 15 *bis* del decreto-legge [n. 4/2022], che non preservi ed incentivi gli investimenti nel settore delle energie rinnovabili;

3) se il considerando 3 della direttiva [2018/2001], i considerando 27 e 41, l'articolo 7, paragrafo 1, lettere h), i) e j), l'articolo 8, paragrafo 1, lettere a) e d), e paragrafo 2, del regolamento [2022/1854] ostano a una disciplina nazionale che individui un tetto sui ricavi di mercato ottenuti dalla vendita di energia elettrica con le modalità previste dall'articolo 15 *bis* del decreto-legge [n. 4/2022], che non preveda alcun tetto specifico ai ricavi ottenuti dalla vendita di energia prodotta a partire da carbon fossile, né una disciplina differenziata in relazione alle diverse fonti di produzione».

23. Hanno presentato osservazioni scritte la Secab, il GSE, i governi italiano, belga e greco, nonché la Commissione europea. La Secab, l'ARERA, il GSE, l'Associazione Italia Solare ETS, l'Assoidroelettrica, Elettricità Futura - Unione delle imprese elettriche italiane, i governi italiano e greco, nonché la Commissione, hanno altresì svolto le loro difese orali all'udienza tenutasi il 6 novembre 2024.

IV. Analisi

A. Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

24. Prima di procedere all'analisi della seconda questione pregiudiziale, sulla quale la Corte ha chiesto che le presenti conclusioni fossero incentrate, occorre pronunciarsi sulle eccezioni di irricevibilità sollevate dal GSE e dal governo italiano.

[11] Poiché tale problematica riguarda soltanto la terza questione pregiudiziale, la quale non è oggetto delle presenti conclusioni mirate, tale aspetto della controversia principale non sarà ulteriormente descritto.

25. Infatti, il GSE e il governo italiano deducono che la domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile in quanto i requisiti di cui all'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte non sarebbero rispettati, in considerazione del fatto che la decisione di rinvio non conterrebbe gli elementi di fatto e di diritto necessari per consentire alla Corte di rispondere in modo utile alle questioni sollevate. Per quanto riguarda, più precisamente, la seconda questione pregiudiziale, tali parti sostengono che il giudice del rinvio si limita a riprodurre gli argomenti presentati dalla Secab nel suo ricorso dinanzi a detto giudice e non ha fornito alla Corte alcun elemento utile per dimostrare che il tetto ai ricavi previsto a livello nazionale avrebbe dissuaso gli investimenti nel settore delle energie rinnovabili.

26. Se è vero che il giudice del rinvio riprende in gran parte l'argomentazione della Secab, ritengo tuttavia che tale circostanza non sia, di per sé, sufficiente per concludere nel senso dell'irricevibilità della presente domanda di pronuncia pregiudiziale. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, spetta soltanto al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolarità del caso di specie, tanto la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza quanto la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte [12]. Ne consegue che le questioni sollevate dai giudici nazionali sono assistite da una presunzione di rilevanza e che il rifiuto della Corte di statuire su tali questioni è possibile soltanto qualora risulti che l'interpretazione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile a dette questioni [13].

27. Orbene, nel caso di specie, così non è. L'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta dal giudice del rinvio presenta un rapporto diretto con l'oggetto del procedimento principale, posto che la problematica sollevata da tale controversia non è ipotetica, ma reale. Inoltre, la Corte dispone degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una soluzione utile ai quesiti formulati.

B. Sulla seconda questione pregiudiziale

28. Occorre rilevare, in via preliminare, che la seconda questione pregiudiziale, come formulata dal giudice del rinvio, sembra essere fondata sulla premessa secondo cui la disposizione controversa non preserverebbe e non incentiverebbe gli investimenti nel settore delle energie rinnovabili. Orbene, è giocoforza constatare, come illustrato al paragrafo 26 delle presenti conclusioni, che la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene alcuna analisi a tal riguardo.

29. Pertanto, ritengo che, al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorra riformulare la seconda questione pregiudiziale e considerare che con essa tale giudice chiede, in sostanza, se l'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva 2019/944, i considerando 2, 3 e 12 della direttiva 2018/2001 nonché i considerando 27, 28, 29, 39, l'articolo 6, paragrafo 1, e l'articolo 8, paragrafo 2, lettere b) e c), del regolamento 2022/1854 debbano essere interpretati nel senso che ostano a una disciplina nazionale che individui un tetto sui ricavi di mercato, stabilendo tale tetto attraverso la media aritmetica dei prezzi rilevati nella zona di mercato corrispondente nel corso dell'ultimo decennio, rivalutati sulla base dell'inflazione.

[12] V., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punti 55 e 56 e giurisprudenza ivi citata).

[13] V., in tal senso, sentenza del 16 maggio 2024, INSS (Congedi di una madre di famiglia monoparentale) (C-673/22, EU:C:2024:407, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

1. Sulla compatibilità della disposizione controversa con la direttiva 2018/2001

30. Per quanto riguarda la direttiva 2018/2001, occorre osservare, anzitutto, che, con la sua seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio si riferisce unicamente all'interpretazione dei considerando 2, 3 e 12 di tale direttiva, senza individuare nessun'altra disposizione specifica di detta direttiva che sia idonea a concretizzare tali considerando e che, nel caso di specie, sia pertinente ai fini del procedimento principale o che sia stata violata.

31. Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante della Corte, sebbene essi costituiscano importanti elementi di interpretazione idonei a chiarire la volontà dell'autore di un atto dell'Unione, i preamboli di tale atto non hanno valore giuridico vincolante [14] Pertanto, essi non possono essere fatti valere isolatamente quale base di diritti od obblighi giuridici in mancanza di disposizioni equivalenti o a sostegno nel *corpus* della direttiva, né per derogare alle disposizioni stesse dell'atto di cui trattasi o per interpretare tali disposizioni in un senso manifestamente contrario al loro tenore letterale [15].

32. In ogni caso, occorre rilevare, a fini di completezza, che dai considerando 2, 3 e 12 della direttiva 2018/2001 non risulta in alcun modo che essi possano ostare a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nella presente causa. Infatti, da tali considerando si può soltanto dedurre che la promozione dell'uso dell'energia prodotta da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo della politica energetica dell'Unione e che gli Stati membri dovrebbero adottare misure per agevolare gli investimenti in progetti in materia di energia rinnovabile [16].

33. Ne consegue che i considerando 2, 3 e 12 della direttiva 2018/2001, oggetto della seconda questione pregiudiziale, non possono ostare a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

2. Sulla compatibilità della disposizione controversa con la direttiva 2019/944

34. Per quanto riguarda la direttiva 2019/944, occorre ricordare, *in limine*, che l'articolo 5 di quest'ultima è diretto a garantire un'effettiva concorrenza a vantaggio dei consumatori, garantendo nel contempo la protezione dei clienti in condizioni di povertà energetica e dei clienti civili vulnerabili.

35. Più precisamente, il paragrafo 1 di quest'ultimo articolo enuncia che i fornitori hanno la facoltà di determinare il prezzo della fornitura di energia elettrica ai clienti e che gli Stati membri adottano provvedimenti opportuni per assicurare un'effettiva concorrenza tra i fornitori. Il paragrafo 3 di tale articolo riconosce, tuttavia, che potrebbe rivelarsi necessario, in talune circostanze, derogare al principio generale. Tale paragrafo prevede così che gli Stati membri possono attuare interventi pubblici nella fissazione dei prezzi di fornitura di energia elettrica ai clienti civili in condizioni di povertà energetica o vulnerabili, nel rispetto delle condizioni

[14] V., in tal senso, sentenza del 21 marzo 2024, Remia Com Impex (C-10/23, EU:C:2024:259, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

[15] V., in tal senso, sentenza del 21 marzo 2024, LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

[16] Lo stesso vale, a mio avviso, per quanto riguarda la comunicazione della Commissione dell'8 marzo 2022 [COM(2022) 108 final], richiamata dal giudice del rinvio, la quale si limita ad enunciare in termini generali l'importanza della politica energetica dell'Unione volta a sostituire le fonti energetiche fossili con fonti energetiche rinnovabili il cui utilizzo dovrebbe essere incoraggiato.

indicate ai paragrafi 4 e 5 del medesimo articolo. Il paragrafo 4, specificamente menzionato nella seconda questione pregiudiziale, prevede una serie di criteri generali che gli interventi pubblici nella fissazione dei prezzi di fornitura di energia elettrica devono soddisfare [17].

36. Tuttavia, è giocoforza constatare che tale articolo 5 riguarda gli interventi degli Stati membri sul mercato al dettaglio dell'energia elettrica e verte sui prezzi di vendita dell'energia elettrica ai consumatori finali da parte dei *fornitori* di energia elettrica. Di conseguenza, detta disposizione non ha alcun rapporto con un intervento come quello previsto dalla disposizione controversa che riguarda, dal canto suo, la fissazione di un tetto sui ricavi ottenuti dai *produttori* di energia elettrica sul mercato all'ingrosso, il quale è specificamente disciplinato dal regolamento 2022/1854 [18].

37. Occorre rilevare, peraltro, che, sebbene non sia escluso che la fissazione di un siffatto tetto produca un effetto indiretto sui prezzi di vendita ai consumatori finali, le informazioni limitate fornite nella decisione di rinvio al tal riguardo non consentono di ritenere che una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale debba essere assimilata a un intervento dello Stato nella fissazione del prezzo di fornitura dell'energia elettrica ai clienti, il quale, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva 2019/944, è in linea di principio vietato [19].

38. Inoltre, si deve constatare che il regolamento 2022/1854 persegue obiettivi di interesse generale analoghi a quelli perseguiti dall'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva 2019/944 e, più specificamente, quello della protezione dei consumatori, ampliando in particolare le possibilità di intervento di cui gli Stati membri dispongono al fine di sostenere i consumatori colpiti dalla crisi energetica [20].

39. In tali circostanze, ritengo che l'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva 2019/944 debba essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

3. Sulla compatibilità della disposizione controversa con il regolamento 2022/1854

40. Per quanto riguarda il regolamento 2022/1854, occorre precisare, anzitutto, che esso rappresenta un intervento di emergenza finalizzato a far fronte all'aumento dei prezzi dell'energia, mediante il quale il legislatore dell'Unione ha inteso creare un quadro armonizzato per la ridistribuzione degli ricavi eccessivi al fine di dissipare le preoccupazioni relative alle distorsioni tra i produttori che potrebbero compromettere il mercato dell'energia [21].

[17] Più precisamente, tali interventi devono perseguire un interesse economico generale, essere proporzionati a quest'ultimo, essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili; garantire la parità di accesso ai clienti da parte delle imprese di energia elettrica dell'Unione; essere limitati nel tempo e proporzionati in considerazione dei beneficiari, e non comportare costi aggiuntivi per i partecipanti al mercato in modo discriminatorio.

[18] Sebbene non sia escluso che taluni operatori, in considerazione della loro integrazione verticale, siano presenti sia sul mercato a monte della produzione di energia elettrica sia su quello a valle della distribuzione, i produttori e i fornitori di energia elettrica operano, in linea di principio, a livelli diversi del mercato.

[19] Peraltro, la ragione per cui tale disposizione osterebbe alla disposizione controversa non risulta chiaramente dalla decisione di rinvio.

[20] Pertanto, mentre l'ambito di applicazione della direttiva 2019/944 è limitato a una categoria ristretta di consumatori, vale a dire solo quelli considerati *vulnerabili*, il regolamento 2022/1854 consente invece di ampliare temporaneamente il pacchetto di misure di cui dispongono gli Stati membri al fine di sostenere ulteriori categorie di consumatori. V., a tal riguardo, considerando 48 di tale regolamento.

[21] Contrariamente alle direttive 2018/2001 e 2019/944, il cui oggetto è il funzionamento globale del mercato dell'energia e la promozione delle fonti energetiche rinnovabili e che sono state adottate sulla base dell'articolo 194 TFUE relativo alla politica energetica dell'Unione, il regolamento 2022/1854, dal canto suo, è stato adottato in forza dell'articolo 122 TFUE ed è inteso a far fronte a gravi difficoltà di approvvigionamento.

41. Così, mentre l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento 2022/1854 prevede che i ricavi di mercato ottenuti dai produttori di energia elettrica dalle fonti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, di tale regolamento sono limitati a un massimo di EUR 180 per MWh di energia elettrica prodotta, l'articolo 8, paragrafo 1, lettera a), del suddetto regolamento autorizza gli Stati membri a mantenere o introdurre misure che limitino ulteriormente tali ricavi.

42. Si deve constatare, peraltro, che, sebbene nessuna disposizione del regolamento 2022/1854 contenga indicazioni precise sul modo in cui il tetto infine fissato dagli Stati membri debba essere calcolato, qualora uno Stato membro decida di optare per la fissazione di un tetto inferiore a quello stabilito da tale regolamento, tale tetto dovrebbe rispettare le condizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, del suddetto regolamento. Così, solo qualora sia dimostrato che il tetto definito da uno Stato membro è tale da violare i criteri stabiliti ai sensi di tale disposizione, il tetto di cui trattasi potrebbe essere considerato incompatibile con il diritto dell'Unione.

43. Una volta apportati siffatti chiarimenti, occorre osservare che il giudice del rinvio si interroga essenzialmente sulla questione della fissazione del livello di prezzo sulla base del quale si applica il tetto sui ricavi, in quanto tale giudice ritiene che la disposizione controversa non sia idonea a proteggere e a incentivare gli investimenti effettuati nel settore delle energie rinnovabili e che il tetto ai ricavi di mercato non sia proporzionato e ragionevole [22].

44. Occorre osservare, in primo luogo, come ricordato al paragrafo 41 delle presenti conclusioni, che il mero fatto che l'entità del tetto sui ricavi adottato dal governo italiano sia inferiore a quella fissata dall'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento 2022/1854 non sarebbe di per sé tale da rendere la disposizione controversa incompatibile con tale regolamento. Risulta, infatti, dalla formulazione stessa di detto regolamento e, più precisamente, dal suo articolo 8, paragrafo 1, che gli Stati membri hanno, da un lato, la facoltà di adottare un tetto inferiore a quello massimo di EUR 180 per MWh previsto dal legislatore dell'Unione e che essi dispongono, dall'altro, di un certo margine di discrezionalità che consente loro di fissare l'entità di tale tetto tenendo conto delle caratteristiche proprie del loro mercato nazionale [23]. Peraltro, la circostanza che il tetto in parola presenti una deviazione significativa rispetto all'importo fissato dal regolamento 2022/1854, come rilevato dal giudice del rinvio, non può essere sufficiente, da sola, per constatare un'incompatibilità con tale regolamento [24].

45. Per quanto riguarda i considerando da 27 a 29 e 39 del regolamento 2022/1854 richiamati dal giudice del rinvio nella sua seconda questione, neppure essi possono essere interpretati nel senso che impongono agli Stati membri una metodologia precisa ai fini del calcolo del tetto. Se è vero che tali considerando possono, infatti, fornire indicazioni utili per definire le modalità di fissazione del tetto in questione nonché il modo di evitare eventuali effetti negativi sugli investimenti, non si può tuttavia ritenere che essi stabiliscano norme vincolanti diverse o che vadano al di là degli obblighi che incombono agli Stati membri in forza delle citate disposizioni di tale regolamento [25].

[22] Sebbene il giudice del rinvio nutra dubbi quanto alle modalità concrete determinate dal legislatore italiano per stabilire tale tetto, tuttavia, come rilevato al paragrafo 28 delle presenti conclusioni, che nessuno degli elementi presentati nella decisione di rinvio sembra indicare che la disposizione controversa sia concretamente idonea a compromettere gli investimenti nel settore delle energie rinnovabili.

[23] Tale opzione è stata attuata da almeno 17 Stati membri, come risulta dalla relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul riesame degli interventi di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia in conformità del regolamento [2022/1854] del 5 giugno 2023 [COM(2023) 302 final].

[24] Peraltro, nessuna disposizione del regolamento 2022/1854 impone di giustificare una tale deviazione.

[25] Del resto, come ricordato al paragrafo 31 delle presenti conclusioni, in mancanza di valore giuridico vincolante, un considerando non può essere invocato isolatamente quale base di diritti od obblighi in assenza di disposizioni equivalenti o a sostegno nel *corpus* del regolamento di cui trattasi.

46. Per quanto riguarda, più precisamente, i dubbi espressi da tale giudice quanto alla compatibilità della metodologia seguita dal governo italiano per fissare l'entità del tetto alla luce dei considerando 28 e 29 del regolamento 2022/1854, occorre rilevare che tali disposizioni sono principalmente dirette a spiegare la scelta dell'entità del tetto pari a EUR 180 per MWh effettuata dal legislatore dell'Unione all'articolo 6, paragrafo 1, di tale regolamento nonché a fornire indicazioni agli Stati membri nell'ambito del calcolo del loro tetto nazionale senza tuttavia imporre alcuna modalità concreta per istituire un siffatto tetto [26], posto che l'unico obbligo al riguardo è il rispetto delle condizioni di cui al paragrafo 2 dell'articolo 8 di detto regolamento [27].

47. Per quanto riguarda, in secondo luogo, i criteri diversi da quelli dell'entità *stricto sensu* del tetto e delle modalità del suo calcolo che devono essere presi in considerazione dagli Stati membri nella determinazione di tale tetto, è utile ricordare che l'articolo 8, paragrafo 2, lettere b) e c), del regolamento 2022/1854 impone agli Stati membri di provvedere affinché tale tetto sia fissato ad un livello che non comprometta i segnali di investimento e che assicuri la copertura degli investimenti e dei costi di esercizio, consentendo nel contempo agli investitori di ottenere un margine ragionevole rispetto al prezzo che avrebbero potuto attendersi.

48. A tal proposito, è opportuno sottolineare che l'esame della compatibilità del livello del tetto scelto dal governo italiano alla luce dei parametri suindicati si basa su una valutazione di fatto che tiene conto delle caratteristiche specifiche del mercato nazionale, per la quale solo il giudice del rinvio è, in definitiva, competente, in quanto esso dispone altresì dei dati fattuali necessari in materia [28]. Tuttavia, sebbene spetti al giudice del rinvio valutare l'eventuale incidenza negativa che la disposizione controversa può produrre sugli investimenti e, in particolare, la questione se il prezzo di riferimento sia stato fissato a un livello che andava al di là di tali aspettative e superava i limiti di ciò che poteva essere considerato necessario e proporzionato, la Corte può in ogni caso fornire indicazioni al riguardo. Pertanto, i seguenti criteri sono, a mio avviso, pertinenti nell'ambito dell'analisi che il giudice del rinvio sarà chiamato ad effettuare.

49. Occorre ricordare, sotto un primo profilo, che, trattandosi di un intervento di emergenza connesso alla congiuntura particolare del mercato avutasi a seguito della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, l'ambito di applicazione temporaneo della disposizione controversa è limitato ad un breve periodo di tempo [29]. A tal riguardo, occorre rilevare che le misure previste dal regolamento 2022/1854 non sono, di per sé, interventi permanenti sul mercato, ma costituiscono interventi *ad hoc* per far fronte a circostanze straordinarie.

[26] Lo stesso vale per quanto riguarda il considerando 27 del regolamento 2022/1854, che si limita ad enunciare che il livello al quale è fissato il tetto sui ricavi di mercato non dovrebbe compromettere la capacità dei produttori ai quali è applicato di recuperare i loro costi di investimento e di esercizio e dovrebbe preservare nonché incentivare i futuri investimenti nelle capacità necessarie per un sistema elettrico decarbonizzato e affidabile. Orbene, ciò non risulta dalle condizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, lettere b) e c), di tale regolamento. Quanto al considerando 39 di detto regolamento, anch'esso richiamato dal giudice del rinvio nella sua seconda questione, esso fa meramente riferimento alla possibilità per gli Stati membri di fissare il tetto sui ricavi di mercato in modo da consentire ai produttori di energia elettrica di mantenere il 10% dei ricavi eccedenti al di sopra del tetto sui ricavi di mercato. Tale considerando è eventualmente pertinente ai fini della prima questione pregiudiziale, ma non per la seconda questione pregiudiziale, che forma oggetto delle presenti conclusioni mirate.

[27] Nel caso di specie, la circostanza che taluni aspetti della disposizione controversa e in particolare la metodologia seguita dal governo italiano per la fissazione del tetto sembrino discostarsi dalle modalità menzionate al considerando 28 del regolamento 2022/1854 o non le riprendono completamente, come rilevato dal giudice del rinvio, non comporta in sé la constatazione dell'incompatibilità della disposizione controversa con tale regolamento.

[28] Non spetta alla Corte pronunciarsi su una serie di dati fattuali che non figurano nella decisione di rinvio, addotti dalla Secab e dalle altre parti intervenute a sostegno delle sue conclusioni, riguardanti considerazioni connesse al trattamento fiscale e alle condizioni di ammortamento degli investimenti realizzati nel settore delle energie rinnovabili in forza della normativa nazionale. Lo stesso vale, per quanto riguarda altri parametri propri del settore idroelettrico che, secondo la Secab, avrebbero influito su tale settore, come la diminuzione della produzione dovuta a condizioni meteorologiche sfavorevoli nonché l'aumento dei canoni per la produzione idroelettrica.

[29] V. paragrafo 40 delle presenti conclusioni.

50. Orbene, la durata di una misura nonché il suo carattere straordinario sono criteri che occorre prendere in considerazione in sede di esame della necessità e della proporzionalità di una determinata misura al fine di valutare la portata dei suoi effetti [30], in particolare allorché si tratti, come nel caso di specie, di esaminare gli effetti sugli investimenti esistenti nel settore delle energie rinnovabili, che sono, per loro stessa natura, investimenti a lungo termine. Ciò vale a maggior ragione, peraltro, qualora l'esame verta sull'incidenza della disposizione controversa su investimenti futuri che, in considerazione del carattere temporaneo limitato del tetto in questione, non saranno con ogni probabilità soggetti a tale tetto, dal momento che il ciclo di produzione della maggior parte di tali impianti inizia solo dopo la scadenza del regime di cui trattasi [31].

51. Si deve rilevare, sotto un secondo profilo, che dalla formulazione stessa del regolamento 2022/1854 risulta che il tetto sui ricavi di mercato deve essere fissato in modo da coprire i ricavi eccedenti, tenendo conto di quelli che gli investitori non potevano attendersi al momento della decisione di investimento. Tuttavia, per definizione, tali proventi straordinari non possono corrispondere agli utili che le società interessate avrebbero potuto attendersi se non si fossero verificate circostanze imprevedibili sui mercati dell'energia [32].

52. Occorre precisare, a tal riguardo, che il principio di tutela del legittimo affidamento, invocato dalla Secab, non può essere interpretato nel senso che un operatore economico possa avvalersene nei confronti di qualsiasi intervento da parte delle autorità pubbliche inteso a rimediare a una carenza del mercato, in particolare qualora tale intervento assuma la forma di un intervento urgente a seguito di un evento senza precedenti e quindi imprevedibile. Risulta, infatti, da una giurisprudenza costante della Corte che la possibilità di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento è prevista per ogni operatore economico nei cui confronti un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative [33]. Tuttavia, qualora un operatore economico prudente e accorto abbia la possibilità di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi, esso non può invocare detto principio nel caso in cui il provvedimento venga adottato. Da tale giurisprudenza risulta che gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente, che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali.

53. Orbene, nel caso di specie, non poteva sorgere in capo alle società interessate alcuna aspettativa, da parte delle autorità nazionali, quanto all'ottenimento di siffatti ricavi straordinari, dato che tali autorità sono immediatamente intervenute per adottare misure di emergenza al fine di far fronte all'imprevedibile aumento dei prezzi del gas. Infatti, un operatore economico prudente ed accorto dovrebbe aspettarsi un simile intervento, tenuto conto della situazione straordinaria e del suo notevole impatto non solo sul mercato dell'energia, ma anche

[30] Occorre rilevare, a tal riguardo, che l'applicazione temporanea della disposizione controversa non è stata prorogata oltre il termine previsto all'articolo 22 del regolamento 2022/1854, vale a dire il 30 giugno 2023.

[31] È pertanto difficile immaginare, da un lato, in una prospettiva a lungo termine, come gli investimenti in nuovi impianti possano essere minacciati dalla disposizione controversa e, dall'altro, in che modo quest'ultima intaccherebbe la fiducia degli investitori nella crescita delle energie rinnovabili.

[32] Il mero fatto, peraltro, che taluni investimenti nel settore delle energie rinnovabili siano stati realizzati prima dell'introduzione del tetto sui ricavi di mercato non significa evidentemente che tali investimenti siano *ipso facto* compromessi dalla fissazione di un siffatto tetto.

[33] V., in tal senso, ordinanza del 1º marzo 2022, Milis Energy e a. (C-306/19, C-512/19, C-595/19 e da C-608/20 a C-611/20, EU:C:2022:164, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

sull'economia più in generale. Né tantomeno potrebbe esistere un'aspettativa fondata sulla realizzazione di proventi derivanti da una situazione eccezionale, che tale operatore non poteva aspettarsi al momento dell'adozione della decisione di investire [34].

54. Occorre osservare, a questo proposito, che il ricorso da parte del governo italiano a un criterio oggettivo fondato sulle condizioni prevalenti sul mercato prima della crisi energetica, quale la media aritmetica dei prezzi nel corso del decennio precedente la crisi energetica, ai fini di stabilire il tetto è, a mio avviso, idoneo a soddisfare i requisiti del regolamento 2022/1854 quanto alle aspettative degli investitori al momento del loro investimento, consentendo di garantire che il tetto in questione sia fissato a un livello di prezzo che gli investitori potevano ragionevolmente prevedere [35].

55. Occorre sottolineare, sotto un terzo profilo, che dal testo stesso del regolamento 2022/1854 emerge che uno dei fattori da prendere in considerazione, al fine di valutare gli effetti della disposizione contestata sugli investimenti, è la struttura dei costi degli impianti interessati e, segnatamente, i costi totali livellati della produzione di energia (*levelised cost of energy*) [36] per la tecnologia in questione [37]. Orbene, sembra che gli impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili e rientranti nella disposizione controversa siano caratterizzati da una predominanza di costi fissi, mentre i costi variabili sono molto più bassi. Peraltro, come è stato parimenti rilevato dal giudice del rinvio, tali impianti sostengono costi che sono indipendenti dall'evoluzione dei prezzi del gas naturale dal momento che essi non lo utilizzano come materia prima per la produzione di energia. Fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, sembrerebbe che la struttura dei costi dei produttori di energie rinnovabili, come nel caso della Secab, sia rimasta sostanzialmente invariata, nonostante l'aumento imprevedibile dei prezzi dei combustibili fossili e, in particolare, del gas, dato che tale aumento non ha alcun impatto sui costi di produzione dell'energia di tali operatori [38].

56. Occorre sottolineare, sotto un quarto profilo, che il meccanismo del tetto previsto dalla disposizione controversa sarebbe invero «a doppio senso» poiché non soltanto consentirebbe, da un lato, il tetto ai ricavi in caso di aumento eccessivo dei prezzi di mercato, ma creerebbe altresì l'obbligo giuridico di indennizzo dei produttori interessati in caso di diminuzione eccessiva dei prezzi di mercato e, segnatamente, allorché i prezzi all'ingrosso scendano al di sotto del prezzo

[34] Ciò vale a maggior ragione per quanto riguarda i produttori di energia da fonti rinnovabili, al pari della Secab, che, come esposto al paragrafo 55 delle presenti conclusioni, hanno costi marginali nettamente inferiori a quelli di altri produttori di energia elettrica i cui ricavi realizzati dall'inizio della guerra in Ucraina sono nettamente superiori alle loro aspettative al momento dell'investimento. V. altresì, in tal senso, considerando 24 e 25 del regolamento 2022/1854.

[35] Risulta infatti, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, che la metodologia utilizzata dal governo italiano per stabilire il tetto contestato dalla Secab consenta di porre tale società nella situazione in cui essa si sarebbe trovata in assenza della crisi energetica.

[36] Si tratta di un'evoluzione che misura il costo netto attuale della produzione di energia elettrica per un produttore nel corso della durata di vita dell'impianto di produzione.

[37] V. considerando 29 del regolamento 2022/1854.

[38] Ciò spiega altresì la scelta del legislatore italiano di trattare in modo diverso gli impianti energetici a seconda che utilizzino o meno combustibili fossili come il gas per la produzione di energia, mentre gli impianti che lo utilizzano non sono soggetti al tetto. Tale soluzione è in linea con quella adottata dal legislatore dell'Unione al considerando 33 del regolamento 2022/1854, secondo cui «[n]on è opportuno applicare il tetto sui ricavi di mercato alle tecnologie con costi marginali alti determinati dal prezzo del combustibile necessario per la produzione di energia elettrica, come le centrali elettriche a gas e a carbon fossile, perché avrebbero costi operativi nettamente superiori al livello del tetto sui ricavi di mercato e applicandolo si metterebbe a repentaglio la loro redditività economica».

medio indicato [39]. Orbene, se tale prezzo (di riferimento) è determinato a un livello che consente alle società interessate di coprire i loro costi e di conseguire un «margine ragionevole» rispetto al prezzo che gli investitori avrebbero potuto attendersi, elemento che spetta al giudice del rinvio di verificare, un siffatto meccanismo è idoneo a salvaguardare gli investimenti nelle energie rinnovabili.

57. Rilevo, in terzo e ultimo luogo, che le misure introdotte dal regolamento 2022/1854 sono dirette non solo a salvaguardare la struttura e il funzionamento dei mercati energetici nell'Unione, ma anche, più in generale, ad attenuare gli effetti negativi che la crisi energetica ha prodotto sull'economia degli Stati membri e sui cittadini europei. Per quanto riguarda, più precisamente, la tutela dei consumatori, occorre rilevare che l'articolo 10 del regolamento 2022/1854 prevede espressamente che i ricavi eccedenti derivanti dall'applicazione del tetto possano essere utilizzati per finanziare misure a sostegno dei clienti finali che attenuino l'impatto su questi ultimi dei prezzi elevati di energia elettrica [40].

58. Sebbene il giudice del rinvio non abbia richiamato l'aspetto connesso alla tutela dei consumatori, occorre sottolineare che il regolamento 2022/1854, in quanto intervento di emergenza mirato a garantire la tutela dell'interesse pubblico, opera un bilanciamento tra, da un lato, gli interessi dei produttori di energia, compresa la protezione dei loro investimenti nelle energie rinnovabili, e, dall'altro, quelli dei consumatori. Pertanto, il meccanismo di prelievo e di ridistribuzione dei ricavi eccedenti è giustificato dalla necessità di conseguire un equilibrio tra tali produttori e, segnatamente, quelli che hanno beneficiato in modo inatteso dell'aumento imprevedibile dei prezzi dell'energia e i consumatori di energia elettrica che sono stati particolarmente colpiti dall'aumento dei prezzi dell'energia elettrica a seguito della crisi energetica [41].

59. Alla luce di tutto quanto precede, propongo di rispondere alla seconda questione pregiudiziale, come riformulata, nel senso che l'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva 2019/944, i considerando 2, 3 e 12 della direttiva 2018/2001, nonché i considerando 27, 28, 29, 39 e l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento 2022/1854 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che prevede che il tetto sui ricavi di mercato sia determinato sulla base della media aritmetica dei prezzi rilevati nella zona di mercato corrispondente nel corso dell'ultimo decennio, rivalutati sulla base dell'inflazione, purché le condizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, lettere b) e c), del regolamento 2022/1854 siano soddisfatte.

[39] A questo proposito occorre osservare che i sistemi che limitano le entrate oltre un determinato valore, pur garantendo, in compenso, un prezzo minimo quando il prezzo di mercato è inferiore a un determinato valore, sono spesso utilizzati nell'ambito di regimi di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Benché diversi dalla disposizione controversa, siffatti meccanismi mirano a salvaguardare la redditività e la sicurezza degli investimenti garantendo al beneficiario dell'incentivo un rendimento complessivo costante per l'energia prodotta che consenta di remunerare gli investimenti effettuati per la costruzione della centrale elettrica, proteggendo l'imprenditore dall'alea del prezzo di mercato nel corso del tempo, mentre la tariffa fissa garantita assicura il recupero dell'importo investito nella costruzione dell'impianto. V., a tal riguardo, il regime di aiuti di Stato istituito dal governo italiano esaminato nella causa C-514/23, Tiberis Holding, nella quale le mie conclusioni sono altresì presentate in data odierna.

[40] Va osservato, a tale riguardo, che la tutela dei consumatori è inoltre connessa indirettamente alla stabilità dell'attuale struttura dei mercati dell'energia, nel senso che l'eventuale impossibilità da parte dei clienti di pagare le bollette di energia elettrica potrebbe minacciare la stabilità dei mercati interessati. La ridistribuzione dei proventi in eccesso ai consumatori consente così a questi ultimi di pagare le bollette e contribuisce in tal modo a salvaguardare il mercato dal crollo, preservandone più in generale il funzionamento.

[41] V., a tal riguardo, decisioni riunite 1 BvR, 460/23 – 1 BvR 611/23, del 28 novembre 2024, punti da 94 a 97, 107 e da 115 a 118, vertenti sulla costituzionalità della normativa tedesca in materia di tassazione degli utili in eccesso [mirata al contenimento dei prezzi dell'energia elettrica] (*Strompreisbremse*), nelle quali il Bundersverfassungsgericht (Corte costituzionale, Germania) ha respinto i ricorsi costituzionali proposti da produttori di energia avverso tale normativa, ponendo in particolare l'accento sull'obiettivo di interesse generale legato alla tutela dei consumatori che aveva giustificato l'intervento del governo tedesco.

V. Conclusione

60. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alla seconda questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italia):

l'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, i considerando 2, 3 e 12 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, nonché i considerando 27, 28, 29, 39 e l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia,

devono essere interpretati nel senso che

essi non ostano a una normativa nazionale che prevede che il tetto sui ricavi di mercato sia determinato sulla base della media aritmetica dei prezzi rilevati nella zona di mercato corrispondente nel corso dell'ultimo decennio, rivalutati sulla base dell'inflazione, purché le condizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, lettere b) e c), del regolamento 2022/1854 siano soddisfatte.