Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIOVANNI PITRUZZELLA
presentate il 4 giugno 2020 [1]

Causa C-360/19

Crown Van Gelder BV
contro
Autoriteit Consument en Markt,
con l'intervento di:
TenneT TSO BV

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi)]

«Rinvio pregiudiziale – Mercato interno dell'energia elettrica – Direttiva 2009/72/CE – Articolo 37 – Compiti e competenze dell'autorità di regolamentazione – Nozione di "Parte che intenda sporgere reclamo" – Reclamo proposto dinanzi all'autorità di regolamentazione contro un gestore del sistema nazionale di trasmissione – Ricevibilità – Necessità di relazione diretta o contrattuale con tale gestore – Assenza»

1. Per poter presentare un reclamo dinanzi all'autorità nazionale di regolamentazione in materia di energia elettrica nei confronti del gestore nazionale del sistema di trasmissione, è necessario essere connessi a tale sistema, in virtù di una relazione contrattuale diretta con tale gestore?

2. È questa, in sostanza, la questione posta alla Corte nella presente causa, la quale concerne una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi) riguardo all'interpretazione dell'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE [2].

3. La questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio è sorta nell'ambito di una controversia riguardante un ricorso introdotto dalla società Crown Van Gelder BV (in prosieguo: «Crown») contro una decisione dell'Autoriteit Consument en Markt (Autorità garante dei consumatori e dei mercati, Paesi Bassi, in prosieguo: l'«ACM»), con cui quest'ultima ha dichiarato irricevibile il reclamo introdotto da Crown, a seguito di un blackout di vaste proporzioni, per far constatare la violazione da parte del gestore del sistema di trasmissione dei Paesi Bassi degli obblighi ad esso incombenti in virtù della direttiva 2009/72. L'ACM ha dichiarato tale ricorso irricevibile in ragione dell'assenza di una relazione diretta tra Crown, che è connesso ad un sistema di distribuzione regionale, e il suddetto gestore del sistema di trasmissione.

1 Lingua originale: l'italiano.

2 GU 2009, L 211, pag. 55. La direttiva 2009/72 è abrogata a partire dal 1º gennaio 2021 dalla 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 (rifusione) (GU 2019, L 158, pag. 125). Al riguardo si veda l'articolo 72, paragrafo 1, della direttiva 2019/944.

4. La presente causa offre alla Corte l'opportunità di chiarire la portata soggettiva del diritto di sporgere reclamo dinanzi alle autorità nazionali di regolamentazione in materia di energia elettrica ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72 [3].

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

5. I considerando 34, 37, 42, 51 e 54 della direttiva 2009/72 enunciano quanto segue:

(34) Ai fini del buon funzionamento del mercato interno dell'energia elettrica i regolatori dell'energia devono essere in grado di prendere decisioni su tutti gli aspetti della regolamentazione ed essere interamente indipendenti da altri interessi pubblici o privati. Ciò non preclude il ricorso giurisdizionale (…)

(37) I regolatori dell'energia dovrebbero essere dotat[i] dei poteri necessari per assumere decisioni vincolanti per le imprese elettriche e per imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti delle imprese elettriche che non rispettano i loro obblighi o proporre che un tribunale competente imponga tali sanzioni. Ai regolatori dell'energia dovrebbero inoltre essere conferito il potere necessario per adottare (…) le misure idonee a garantire vantaggi per il consumatore. (…) Ai regolatori dell'energia dovrebbero inoltre essere conferite le competenze per contribuire a garantire un servizio universale e pubblico di qualità elevata in coerenza con l'apertura del mercato, per la tutela dei clienti vulnerabili e per la piena efficacia delle misure per la tutela dei consumatori. (…)

(42) Tutti i settori industriali e commerciali comunitari, comprese le piccole e medie imprese, e tutti i cittadini dell'Unione, che beneficiano dei vantaggi economici del mercato interno, dovrebbero altresì poter beneficiare di elevati livelli di tutela dei consumatori, in particolare i clienti civili (…). Tali clienti dovrebbero altresì avere accesso alla scelta, all'equità, alla rappresentanza e ai meccanismi di risoluzione delle controversie.

(…)

(51) Gli interessi dei consumatori dovrebbero essere al centro della presente direttiva (…). Occorre rafforzare e salvaguardare gli attuali diritti dei consumatori, garantendo tra l'altro una maggiore trasparenza. Le disposizioni in materia di protezione dei consumatori dovrebbero assicurare che ciascuno di essi, nel mandato dell'[Unione] più ampio, tragga profitto da un mercato competitivo. I diritti dei consumatori dovrebbero essere fatti rispettare dagli Stati membri o, ove lo Stato membro abbia così disposto, dalle autorità di regolamentazione.

(…)

(54) Garantire una maggiore protezione dei consumatori implica mettere a disposizione misure efficaci di risoluzione delle controversie per tutti i consumatori. Gli Stati membri dovrebbero predisporre procedure di gestione dei reclami rapide ed efficaci».

3 Il testo dell'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72 corrisponde esattamente a quello dell'articolo 60, paragrafo 2 della direttiva 2019/944.

6. Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2009/72 «[l] a presente direttiva stabilisce norme comuni per la generazione, la trasmissione, la distribuzione e la fornitura dell'energia elettrica, unitamente a disposizioni in materia di protezione dei consumatori al fine di migliorare e integrare i mercati competitivi dell'energia elettrica nell['Unione] europea. […] La presente direttiva definisce inoltre gli obblighi di servizio universale e i diritti dei consumatori di energia elettrica, chiarendo altresì i requisiti in materia di concorrenza.»

7. L'articolo 2 della direttiva 2009/72, rubricato «Definizioni», dispone:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(…)

4) "gestore del sistema di trasmissione": qualsiasi persona fisica o giuridica responsabile della gestione, della manutenzione e, se necessario, dello sviluppo del sistema di trasmissione in una data zona e, se del caso, delle relative interconnessioni con altri sistemi, e di assicurare la capacità a lungo termine del sistema di soddisfare richieste ragionevoli di trasmissione di energia elettrica;

(…)

9) "cliente finale": il cliente che acquista energia elettrica per uso proprio;

(…)».

8. L'articolo 3, paragrafo 7 della direttiva 2009/72 dispone:

«Gli Stati membri adottano misure adeguate per tutelare i clienti finali ed assicurano in particolare ai clienti vulnerabili un'adeguata protezione. (…) Essi garantiscono un elevato livello di protezione dei consumatori, con particolare riguardo […] ai meccanismi di risoluzione delle controversie. (…)».

9. Ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2009/72, rubricato «Compiti dei gestori dei sistemi di trasmissione»:

«Ciascun gestore del sistema di trasmissione è tenuto a:

a) garantire la capacità a lungo termine del sistema di soddisfare richieste ragionevoli di trasmissione di energia elettrica, operare, mantenere e sviluppare, a condizioni economiche di mercato, sistemi di trasmissione sicuri, affidabili ed efficienti, tenendo nella debita considerazione l'ambiente;

b) garantire mezzi adeguati a rispondere agli obblighi di servizio;

c) contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento mediante un'adeguata capacità di trasmissione e affidabilità del sistema;

d) gestire i flussi di elettricità sul sistema, tenendo conto degli scambi con altri sistemi interconnessi. A tal fine il gestore del sistema di trasmissione è responsabile della sicurezza, affidabilità ed efficienza della rete elettrica e in tale contesto deve assicurare la disponibilità di tutti i servizi ausiliari necessari, inclusi quelli forniti in risposta alla domanda, nella misura in cui tale disponibilità sia indipendente da ogni altro sistema di trasmissione con cui il suo sistema sia interconnesso;

e) fornire, al gestore di ogni altro sistema interconnesso con il proprio, informazioni sufficienti a garantire il funzionamento sicuro ed efficiente, lo sviluppo coordinato e l'interoperabilità del sistema interconnesso;

(…)».

10. L'articolo 32, paragrafo 2, della suddetta direttiva prevede che:

«Il gestore del sistema di trasmissione o di distribuzione può rifiutare l'accesso ove manchi della necessaria capacita'. (…). Le autorità di regolamentazione, qualora gli Stati membri abbiano cosi' disposto, o gli Stati membri garantiscono che tali criteri siano applicati in modo coerente e che l'utente del sistema a cui sia stato negato l'accesso possa ricorrere a una procedura di risoluzione delle controversie. (…)».

11. L'articolo 37 della direttiva 2009/72, rubricato «Compiti e competenze dell'autorità di regolamentazione» enuncia:

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

(…)

b) garantire che i gestori dei sistemi di trasmissione e distribuzione e, se necessario, i proprietari dei sistemi, nonché qualsiasi impresa elettrica, ottemperino agli obblighi che ad essi incombono a norma della presente direttiva e di altre disposizioni della pertinente normativa comunitaria, anche per quanto riguarda le questioni transfrontaliere;

(…)

h) vigilare sul rispetto delle norme relative alla sicurezza e all'affidabilità della rete e rivederne le prestazioni passate (…).

(…)

m) controllare il tempo impiegato dai gestori dei sistemi di trasmissione e distribuzione per effettuare connessioni e riparazioni;

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

(…)

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

(…)

a) il potere di adottare decisioni vincolanti per le imprese di energia elettrica;

(…)

d) il potere di imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive alle imprese elettriche che non ottemperano agli obblighi ad esse imposti dalla presente direttiva o alle pertinenti decisioni giuridicamente vincolanti dell'Agenzia o della stessa autorità di regolamentazione; o di proporre a una giurisdizione competente di imporre tali sanzioni. Ciò include il potere di imporre o proporre di imporre sanzioni (…) per inosservanza dei rispettivi obblighi che incombono loro a norma della presente direttiva; e

(…)

11. Qualsiasi parte che intenda sporgere reclamo contro un gestore di un sistema di trasmissione o di distribuzione per quanto concerne gli obblighi di quest'ultimo ai sensi della presente direttiva, può adire l'autorità di regolamentazione la quale, in veste di autorità per la risoluzione delle controversie, adotta una decisione entro un termine di due mesi dalla ricezione del reclamo. Il termine può essere prorogato di due mesi qualora l'autorità di regolamentazione richieda ulteriori informazioni. Tale termine prorogato può essere ulteriormente prorogato con il consenso del reclamante. La decisione dell'autorità di regolamentazione produce effetti vincolanti a meno che e fin quando non sia invalidata in seguito ad impugnazione.

12. Qualsiasi parte che abbia subito un pregiudizio e che abbia il diritto di proporre reclamo avverso una decisione relativa alle metodologie adottate ai sensi del presente articolo oppure, quando l'autorità di regolamentazione deve procedere a consultazioni, in merito alle tariffe o alle metodologie proposte, può presentare un reclamo chiedendo la revisione della decisione entro due mesi, o un periodo più breve se così previsto dagli Stati membri, dalla pubblicazione della decisione stessa o della proposta di decisione. I reclami non hanno effetto sospensivo.

(…)

17. Gli Stati membri provvedono affinché a livello nazionale esistano meccanismi idonei per consentire alla parte che è stata oggetto di una decisione di un'autorità di regolamentazione di proporre ricorso dinanzi a un organo indipendente dalle parti interessate e da qualsiasi governo».

B. Diritto dei Paesi Bassi

12. L'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72 è stato trasposto, nel diritto dei Paesi Bassi, dall'articolo 51, paragrafo 1, della Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998) [legge in materia di generazione, di fornitura e di trasmissione di energia elettrica (legge del 1998 sull'energia elettrica)], del 2 luglio 1998[4].

II. Fatti, procedimento principale e questione pregiudiziale

13. In data 27 marzo 2015 si è verificato un blackout di vaste proporzioni per effetto di un guasto nella stazione ad alta tensione (380 kV) di Diemen (Paesi Bassi). Detta stazione fa parte del sistema di trasmissione ad alta tensione dei Paesi Bassi, di cui la società TenneT TSO B.V. (in prosieguo: la «TenneT») è il gestore. Il suddetto guasto ha determinato un collasso totale della stazione, cha ha avuto come conseguenza che gran parte della regione Noord-Holland (Olanda settentrionale) e una piccola parte della regione Flevoland siano rimaste senza corrente per alcune ore.

14. Crown è una società che gestisce una fabbrica di carta situata nella regione Noord-Holland dei Paesi Bassi. Detta fabbrica è connessa al sistema di distribuzione gestito da Liander N.V., il quale è a sua volta alimentato dal sistema di trasmissione nazionale ad alta tensione gestito da TenneT. A causa del suddetto blackout, l'erogazione di elettricità nella fabbrica di Crown è stata interrotta per diverse ore in data 27 marzo 2015.

4 Stb. 1998, n. 427.

15. Crown ha sporto reclamo innanzi l'ACM, chiedendo a questa di constatare, da un lato, che TenneT non aveva fatto tutto ciò che fosse per essa ragionevolmente possibile al fine di prevenire l'interruzione dell'erogazione di elettricità e, dall'altro, che l'assetto di rete della stazione ad alta tensione di Diemen non era conforme alle esigenze di legge. Crown in sostanza ha sostenuto che l'interruzione della trasmissione di energia elettrica fosse imputabile all'inadempimento dei suddetti obblighi da parte di TenneT in qualità di gestore del sistema nazionale di trasmissione sul quale si è verificato il guasto.

16. Con decisione del 30 aprile 2018, l'ACM ha dichiarato irricevibile il reclamo di Crown nei confronti di TenneT in ragione dell'assenza di relazione diretta tra Crown e TenneT, essendo la fabbrica di Crown collegata esclusivamente al sistema di distribuzione gestito da Liander e non a quello di trasmissione gestito da TenneT. Su questo fondamento l'ACM ha pertanto escluso che Crown potesse essere qualificata come «parte» ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Elektriciteitswet 1998 e dell'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72.

17. Alla luce di quanto sopra, Crown Van Gelder ha presentato ricorso contro la suddetta decisione dell'ACM dinnanzi al giudice del rinvio.

18. Detto giudice rileva l'esistenza di un disaccordo tra le parti quanto all'interpretazione della nozione di «parte che intenda sporgere reclamo» di cui all'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72 e, più precisamente, quanto alla delimitazione dei soggetti aventi diritto a sporgere reclamo. Tale giudice nutre dubbi sul significato da attribuire alla suddetta nozione e si chiede se, in una situazione quale quella della causa pendente dinanzi a lui, un soggetto quale Crown possa o meno introdurre un reclamo dinanzi all'ACM.

19. In tale contesto, il giudice del rinvio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72 (…), debba essere interpretato nel senso che detta disposizione conferisce il diritto di reclamo nei confronti del gestore della rete nazionale (gestore dei sistemi di trasmissione) anche a una parte, ove detta parte non sia collegata alla rete del gestore di rete nazionale di cui trattasi (gestore dei sistemi di trasmissione), ma sia collegata esclusivamente a una rete regionale (sistema di distribuzione) sulla quale il trasporto di energia si blocca a causa di un'interruzione sulla rete nazionale (sistema di trasmissione) che alimenta la rete regionale (sistema di distribuzione)».

III. Analisi giuridica

20. Con la sua questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede alla Corte se la nozione di «parte che intenda sporgere reclamo» di cui all'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72, debba essere interpretata nel senso che un cliente finale dispone del diritto di sporgere un reclamo dinanzi all'autorità nazionale di regolamentazione nei confronti del gestore del sistema nazionale di trasmissione, qualora tale cliente finale non sia connesso direttamente a detto sistema di trasmissione, ma sia connesso esclusivamente ad un sistema di distribuzione alimentato dal suddetto sistema di trasmissione e qualora si verifichi un'interruzione del trasporto di energia sul sistema di trasmissione che alimenta il sistema di distribuzione cui il cliente finale è connesso.

21. Ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72 qualsiasi parte che intenda sporgere reclamo contro un gestore di un sistema di trasmissione o di distribuzione per quanto concerne gli obblighi di quest'ultimo ai sensi della stessa direttiva, può adire l'autorità di regolamentazione la quale, in veste di autorità per la risoluzione delle controversie, adotta una decisione entro un termine di due mesi dalla ricezione del reclamo.

22. La questione posta dal giudice del rinvio concerne l'ambito di applicazione soggettiva di tale disposizione e più specificamente la portata della nozione di «parte che intenda sporgere reclamo» in essa contenuta.

23. Le parti che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte sono in disaccordo sull'interpretazione da dare a tale nozione. Da un lato, Crown e la Commissione europea propongono un'interpretazione ampia e ritengono che un cliente finale abbia il diritto di sporgere reclamo nei confronti di un gestore di un sistema di trasmissione anche in assenza di un collegamento diretto o di un legame contrattuale tra i due. Dall'altro, il governo dei Paesi Bassi, il governo finlandese e TenneT propongono invece un'interpretazione più restrittiva di tale nozione e considerano che il diritto di sporgere reclamo, previsto dall'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72, presupponga una relazione diretta tra soggetto che sporge il reclamo e gestore del sistema di trasmissione contro cui il reclamo è diretto.

24. Per rispondere alla questione pregiudiziale posta dal giudice del rinvio occorre procedere, quindi, all'interpretazione della nozione di «parte che intenda sporgere reclamo» ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72.

25. A titolo preliminare, rilevo che tale direttiva non contiene alcuna definizione né di tale nozione presa nel suo insieme, né dei termini che la compongono, ossia «parte» e «reclamo», presi singolarmente [5].

26. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, dalla necessità di garantire tanto l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto il principio di uguaglianza discende che i termini di una disposizione del diritto dell'Unione, la quale non contenga alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del proprio significato e della propria portata, devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma e uniforme, da effettuarsi tenendo conto non solo dei termini della medesima, ma anche del contesto della disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi [6].

27. Per quanto attiene, anzitutto, al dettato dell'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72, occorre rilevare che tale disposizione utilizza una formulazione molto ampia che prevede che *qualsiasi* parte che intenda sporgere reclamo contro un gestore di un sistema di trasmissione o di distribuzione per quanto concerne gli obblighi di quest'ultimo ai sensi della direttiva medesima, possa adire l'autorità di regolamentazione.

28. Risulta in modo chiaro dal dato letterale di tale disposizione che essa assoggetta la sussistenza della competenza dell'autorità di regolamentazione per trattare un reclamo a due condizioni: da un lato, il reclamo deve essere sporto nei confronti di un gestore di un sistema di trasmissione o di distribuzione e, dall'altro, tale reclamo deve concernere gli obblighi del suddetto gestore derivanti dalla direttiva 2009/72. Tale disposizione, invece, non prevede che il diritto a proporre reclamo attribuito dalla direttiva 2009/72 [7] sia subordinato all'esistenza di una relazione diretta tra il soggetto che intende sporgere il reclamo e il gestore nei confronti del quale il reclamo è sporto. Al contrario, l'uso esplicito del termine «qualsiasi» è indicativo di una portata soggettiva ampia della disposizione in questione.

5 Al riguardo, si veda la sentenza del 23 gennaio 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punto 29).

6 V., inter alia, sentenza del 19 dicembre 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, punto 30 e giurisprudenza citata). Vedi anche sentenza del 23 gennaio 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punto 24 e giurisprudenza citata).

7 Riguardo alla qualificazione della possibilità di sporgere reclamo come diritto soggettivo si veda la sentenza del 29 ottobre 2009, Commissione/Belgio (C-474/08, non pubblicata, EU:C:2009:681, punto 20), con riferimento all'articolo 23, paragrafo 5, della direttiva 2003/54 successivamente abrogata dalla direttiva 2009/72.

29. Certo, l'utilizzo nella disposizione in questione del termine «parte» può dare luogo a qualche ambiguità, nella misura in cui tale termine potrebbe essere interpretato nel senso che il diritto di reclamo spetta esclusivamente ai soggetti che siano parte di un contratto.

30. Ritengo, tuttavia, che un'interpretazione di tal genere non sia corretta.

31. Al riguardo occorre osservare, in primo luogo, che, da un punto di vista letterale, il termine «parte» non indica necessariamente solo la parte di un contratto, ma può essere inteso anche in senso «processuale», come facente riferimento a soggetti che abbiano un interesse ad adire l'autorità di regolamentazione.

32. In secondo luogo, occorre rilevare che non tutte le versioni linguistiche della disposizione in causa utilizzano un termine che possa creare la summenzionata ambiguità. In effetti, se, ad esempio, le versioni inglese, francese, spagnola e neerlandese, utilizzano un termine corrispondente al termine italiano «parte» [8], altre versioni, come, per esempio, la versione tedesca e quella portoghese utilizzano termini che non hanno alcuna possibile connotazione di natura contrattuale, ma fanno, invece, riferimento, senza ambiguità, all'interesse del soggetto ad adire l'autorità di regolamentazione [9]. Tale circostanza depone a favore di un'interpretazione del termine «parte» in un senso diverso da quello di «parte contrattuale» e quindi sostiene un'interpretazione della disposizione in causa nel senso che essa non subordini la possibilità di presentare un reclamo all'esistenza di una relazione contrattuale tra il soggetto che sporge il reclamo e il gestore della rete di trasmissione o di distribuzione contro cui il reclamo è presentato.

33. Un'interpretazione di tal genere appare confermata dall'analisi contestuale.

34. Al riguardo, occorre, anzitutto, osservare, che il termine «parte» è utilizzato, oltre che nel paragrafo 11, dell'articolo 37 della direttiva 2009/72 anche in altri due paragrafi dello stesso articolo, ossia nei paragrafi 12 e 17 [10].

35. Quanto all'articolo 37, paragrafo 12, della direttiva 2009/72, esso prevede una procedura che consente a qualsiasi parte che abbia subito un pregiudizio e che abbia il diritto di proporre reclamo avverso una decisione relativa alle metodologie adottate ai sensi dell'articolo 37 della direttiva in parola oppure, quando l'autorità di regolamentazione deve procedere a consultazioni, in merito alle tariffe o alle metodologie proposte, di presentare un reclamo chiedendo la revisione della decisione [11].

36. Il paragrafo 17 dell'articolo 37 della direttiva 2009/72 prevede, invece, che gli Stati membri provvedono affinché a livello nazionale esistano meccanismi idonei per consentire alla parte che è stata oggetto di una decisione di un'autorità di regolamentazione di proporre ricorso dinanzi a un organo indipendente dalle parti interessate e da qualsiasi governo.

37. L'analisi di tali due disposizioni mostra come non risulti da nessuna di esse che la nozione di «parte» utilizzata nell'articolo 37 della direttiva 2009/72, la quale, come indicato al precedente paragrafo 26. deve essere oggetto di un'interpretazione uniforme, debba essere interpretata nel senso che la sua portata sia limitata esclusivamente a soggetti che hanno una relazione diretta o contrattuale con un gestore di una rete di trasmissione o di distribuzione.

8 Rispettivamente i termini: «party», «partie», «parte» e «partijen».

9 Così, la versione tedesca utilizza il termine «Betroffene» e la versione portoghese il termine «interessado» entrambi traducibili in italiano con il termine di «interessato».

10 Il testo di tali due disposizioni corrisponde esattamente a quello dei paragrafi 3 e 8 dell'articolo 60 della direttiva 2019/944.

11 V. sentenza del 23 gennaio 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punto 26).

38. Al contrario, occorre rilevare che la direttiva 2009/72 prevede specificamente almeno un caso in cui un soggetto il quale non ha una relazione contrattuale esistente con il gestore di un sistema di trasmissione o di distribuzione debba poter adire l'autorità di regolamentazione introducendo un reclamo contro tale gestore ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 11, della stessa direttiva. In effetti, l'articolo 32, paragrafo 2, della direttiva 2009/72, prevede che nel caso in cui un gestore del sistema di trasmissione o di distribuzione neghi l'accesso al sistema che gestisce, l'utente interessato debba poter ricorrere ad una procedura di risoluzione delle controversie nei confronti di tale gestore.

39. A tale riguardo, la Corte ha chiarito nella sentenza del 29 ottobre 2009, Commissione/Belgio (C-474/08, non pubblicata, EU:C:2009:681), che gli Stati membri hanno l'obbligo di prevedere che i casi di rifiuto di accesso alla rete di distribuzione o di trasmissione possano essere sottoposti all'autorità di regolamentazione mediante reclamo presentato conformemente alla disposizione di cui all'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72 [12].

40. L'analisi contestuale milita pertanto anch'essa a favore di un'interpretazione della disposizione in causa nel senso che il diritto di adire l'autorità di regolamentazione con un reclamo nei confronti del gestore di un sistema di trasmissione o di distribuzione non debba essere subordinato all'esistenza di una relazione contrattuale con tale gestore.

41. Da un punto di vista teleologico, ritengo, poi, che l'interpretazione restrittiva della nozione di «parte che intenda sporgere reclamo» ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72, proposta dai governi dei Paesi Bassi e finlandese e da TenneT sia contraria alla finalità della disposizione di cui all'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72, alla funzione e ai compiti attribuiti da tale direttiva alle autorità di regolamentazione e che essa possa altresì risultare non conforme all'obiettivo generale perseguito dalla suddetta direttiva di garantire livelli elevati di tutela ai consumatori.

42. Per ciò che riguarda, in primo luogo la finalità dell'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72, tale disposizione persegue l'obiettivo di permettere alle parti che siano pregiudicate da un'azione o da un'omissione di un gestore di un sistema di trasmissione o di distribuzione di adire un'istanza extragiudiziale, indipendente e specializzata al fine di ottenere da questa una decisione vincolante nei confronti del gestore che accerti e, eventualmente, faccia cessare e sanzioni violazioni delle disposizioni della direttiva 2009/72.

43. Come rilevato giustamente dalla Commissione, un'interpretazione restrittiva della «nozione di parte che intende sporgere reclamo» quale quella proposta dai governi dei Paesi Bassi e finlandese e da TenneT rischierebbe di portare pregiudizio all'efficacia del meccanismo di risoluzione delle controversie previsto dall'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72. In effetti, subordinando la possibilità di sporgere reclamo all'esistenza di una relazione contrattuale tra il reclamante e il gestore del sistema di trasmissione o di distribuzione in causa, tale interpretazione porterebbe ad escludere dall'ambito di applicazione del diritto di sporgere reclamo all'autorità di regolamentazione una parte rilevante degli utenti, vale a dire tutti quelli che pur essendo privi di un legame contrattuale con il gestore del sistema di trasmissione o di distribuzione, abbiano tuttavia subito comunque le conseguenze di un'eventuale violazione da parte di tale gestore degli obblighi ad esso imposti dalla direttiva 2009/72.

44. Nella stessa prospettiva, ritengo, in secondo luogo, che la suddetta interpretazione restrittiva non sia altresì compatibile con la missione e le funzioni attribuite dalla direttiva 2009/72 alle autorità di regolamentazione, autorità che, come risulta dai considerando 34 e 37 e dall'articolo 37 della stessa, svolgono un ruolo fondamentale nella sistematica di tale direttiva.

12 V. punto 23. Tale sentenza si riferiva all'articolo 23, paragrafo 5, della direttiva 2003/54, abrogata dalla direttiva 2009/72. Tale articolo corrisponde all'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72.

45. Più in particolare, detta interpretazione pregiudica, a mio avviso, la funzione fondamentale attribuita alle autorità di regolamentazione dall'articolo 37, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2009/72 di garantire che i gestori dei sistemi di trasmissione e di distribuzione ottemperino agli obblighi che ad essi incombono a norma di tale direttiva e di altre disposizioni della pertinente normativa dell'Unione.

46. In effetti, una limitazione della possibilità per gli utenti di accedere all'autorità di regolamentazione mediante reclamo ai soli casi in cui esiste una connessione diretta al sistema in questione o una relazione contrattuale tra i soggetti interessati ridurrebbe necessariamente la capacità di tali autorità di regolamentazione di garantire l'ottemperanza da parte dei gestori dei sistemi di trasmissione e di distribuzione degli obblighi ad essi imposti dalla direttiva 2009/72. Un tale approccio limiterebbe, infatti, la possibilità per tali autorità di prendere conoscenza e di constatare eventuali violazioni da parte di detti gestori della normativa dell'Unione pertinente e, conseguentemente, la possibilità di adottare decisioni vincolanti e sanzionatorie ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 4, lettere a) e d) della direttiva 2009/72, nei confronti dei gestori che commettano violazioni di tali normative.

47. A tale riguardo, ritengo importante sottolineare che, contrariamente a quanto sostenuto da TenneT nelle sue osservazioni, la direttiva 2009/72 non si limita ad imporre ai gestori dei sistemi di trasmissione funzioni e obblighi esclusivamente nei confronti degli utenti connessi al loro sistema. In effetti, risulta in modo evidente dall'articolo 12 di tale direttiva, il quale elenca specificamente i compiti dei gestori dei sistemi di trasmissione, che questi svolgono funzioni di carattere sistemico essendo assoggettati ad obblighi relativi, ad esempio, alla sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica o alla sicurezza e all'efficienza del funzionamento dei sistemi interconnessi, i quali vanno ben al di là di obblighi derivanti da relazioni contrattuali con i propri clienti connessi alla rete di trasmissione. La portata degli obblighi incombenti ai gestori dei sistemi di trasmissione non può pertanto essere invocata a sostegno della suddetta interpretazione restrittiva della portata del diritto a sporgere reclamo ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72.

48. Con particolare riguardo poi alla fattispecie pendente dinanzi al giudice del rinvio osservo altresì che le lettere h) e m) del paragrafo 1, dell'articolo 37 della direttiva 2009/72 attribuiscono specificamente alle autorità di regolamentazione i compiti, rispettivamente, di «vigilare sul rispetto delle norme relative alla sicurezza e all'affidabilità della rete e rivederne le prestazioni passate» e di «controllare il tempo impiegato dai gestori dei sistemi di trasmissione (…) per effettuare connessioni e riparazioni».

49. In terzo luogo, ritengo che l'interpretazione restrittiva della «nozione di parte che intende sporgere reclamo» proposta dai governi dei Paesi Bassi e finlandese e da TenneT possa risultare non conforme all'obiettivo della direttiva 2009/72 di garantire un livello elevato di tutela dei consumatori, il quale si pone al centro della direttiva stessa [13].

50. Come risulta dai considerando 37, 42, 51 e 54, nonché dall'articolo 1 della direttiva 2009/72, uno degli obiettivi principali di tale direttiva è quello di stabilire disposizioni in materia di protezione dei consumatori e di definire i diritti dei consumatori di energia elettrica garantendo a questi livelli elevati di tutela. In tal senso, la Corte ha già rilevato che l'articolo 3, paragrafo 7, della suddetta direttiva impone agli Stati membri di garantire un elevato livello di protezione dei consumatori, con particolare riguardo ai meccanismi di risoluzione delle controversie [14].

13 V. sentenza del 23 gennaio 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punto 33).

14 Al, riguardo, si veda anche sentenza del 23 gennaio 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punto 34).

51. A tale riguardo, la Corte ha stabilito che, ove lo Stato membro scelga di conferire all'autorità di regolamentazione la competenza in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie relative ai consumatori, dall'articolo 37, paragrafi 11, 16 e 17, della direttiva in parola risulta chiaramente che devono essere riconosciuti a un cliente civile la qualifica di parte nonché il diritto di proporre un ricorso giurisdizionale avverso la decisione dell'autorità di regolamentazione [15].

52. Nel caso menzionato al paragrafo precedente in cui venga conferita all'autorità di regolamentazione la competenza in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie relative ai consumatori, l'interpretazione restrittiva della disposizione prevista dall'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72, analogamente a quanto rilevato al precedente paragrafo 43, comporterebbe una limitazione della possibilità di sporgere reclamo all'autorità di regolamentazione ai soli consumatori che dispongano di una relazione contrattuale con il gestore del sistema di trasmissione o di distribuzione che ha asseritamente commesso una violazione degli obblighi ad esso imposti dalla direttiva stessa escludendo da tale rimedio tutti quei consumatori che, pur in assenza di tale relazione contrattuale, abbiano ciononostante subito le conseguenze di tale violazione. Un'interpretazione che comporta una tale restrizione dell'accesso dei consumatori ai meccanismi di risoluzione delle controversie previsti dalla direttiva 2009/72 non sarebbe conforme al succitato obiettivo, ribadito dalla citata giurisprudenza della Corte, da questa perseguito di garantire un elevato livello di protezione dei consumatori, con particolare riguardo ai meccanismi di risoluzione delle controversie.

53. Nella stessa prospettiva, un'interpretazione di tal genere non è conforme alla funzione esplicitamente attribuita da diverse disposizioni della direttiva 2009/72 [16] alle autorità di regolamentazione di garantire la tutela dei consumatori e la piena efficacia delle misure previste dalla direttiva a tal fine [17].

54. In conclusione, risulta dall'analisi che precede che, a mio avviso, la nozione di «parte che intenda sporgere reclamo» prevista dall'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72 deve essere interpretata nel senso che il diritto di sporgere reclamo nei confronti di un gestore di un sistema di trasmissione o di distribuzione previsto da tale disposizione non sia subordinato all'esistenza di una relazione diretta o contrattuale tra il cliente finale che intende sporgere reclamo e il gestore che è oggetto del reclamo.

55. Al riguardo osservo ancora che, come confermato dal dibattito che ha avuto luogo in udienza, allorquando i due requisiti indicati al precedente paragrafo 28 sono soddisfatti – ossia, da un lato, che il reclamo sia sporto nei confronti di un gestore di un sistema di trasmissione o di distribuzione e, dall'altro, che tale reclamo riguardi gli obblighi del suddetto gestore derivanti dalla direttiva 2009/72 – ai fini della ricevibilità del reclamo è indifferente la ragione soggettiva che ha spinto il cliente finale a sporgere il reclamo. In particolare, nulla impedisce ad un cliente finale il quale ritenga di aver subito un danno derivante da violazioni di disposizioni della direttiva 2009/72 da parte del gestore di un sistema di trasmissione, di sporgere reclamo nei confronti di tale gestore dinanzi all'autorità di regolamentazione competente al fine di procurarsi elementi di prova da usare eventualmente nell'ambito di un ricorso per risarcimento del danno proposto dinanzi ai giudici nazionali competenti.

56. Su questo punto, rilevo, in via incidentale, che nessuna disposizione della direttiva 2009/72 disciplina il valore probatorio in un'azione di risarcimento del danno proposta dinanzi ai giudici civili di un'eventuale decisione dell'autorità di regolamentazione adottata in applicazione di tale direttiva. La disciplina di tale valore probatorio rimane quindi disciplinata dal diritto nazionale di ciascuno Stato membro. Tuttavia, come rilevato dalla Commissione in udienza, tali autorità dispongono di specifiche

15 Sentenza del 23 gennaio 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punto 40).

16 Si vedano in particolare l'articolo 36, specificamente la lettera g), l'articolo 37, paragrafo 1, lettera n), nonché i considerando 37, 51 in fine e 54, della direttiva 2009/72.

17 Al riguardo, si veda, sentenza del 23 gennaio 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punto 35).

conoscenze settoriali e tecniche che le pongono in una posizione privilegiata per poter accertare violazioni degli obblighi derivanti dalla direttiva 2009/72. La possibilità di adire tali autorità mediante reclamo facilita pertanto l'accesso al giudice nazionale per le richieste di risarcimento danni, ciò che, in fin dei conti, rende più efficace la tutela giurisdizionale contro le violazioni del diritto dell'Unione.

IV. Conclusione

57. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale sollevata dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi) nei seguenti termini:

L'articolo 37, paragrafo 11, della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE, dev'essere interpretato nel senso che un cliente finale dispone del diritto di sporgere un reclamo dinanzi all'autorità nazionale di regolamentazione nei confronti del gestore del sistema nazionale di trasmissione, qualora tale cliente finale non sia connesso direttamente a detto sistema di trasmissione, ma sia connesso esclusivamente ad un sistema di distribuzione alimentato dal suddetto sistema di trasmissione e qualora si verifichi un'interruzione del trasporto di energia sul sistema di trasmissione che alimenta il sistema di distribuzione cui il cliente finale è connesso.