Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

11 giugno 2020*

«Rinvio pregiudiziale – Mercato interno dell'energia elettrica – Direttiva 2009/72/CE – Articolo 35, paragrafi 4 e 5 – Indipendenza delle autorità di regolamentazione – Normativa nazionale che trasferisce il potere di designazione del presidente dell'autorità nazionale di regolamentazione dal capo dello Stato al governo – Partecipazione di ministeri nazionali ai procedimenti di fissazione dei prezzi»

Nella causa C-378/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Ústavný súd Slovenskej republiky (Corte costituzionale della Repubblica slovacca), con decisione del 23 gennaio 2019, pervenuta in cancelleria il 14 maggio 2019, nel procedimento promosso dal

Prezident Slovenskej republiky

con l'intervento di:

Národná rada Slovenskej republiky,

Vláda Slovenskej republiky,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da E. Regan, presidente di sezione, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič e C. Lycourgos (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per il Prezident Slovenskej republiky, da Z. Čaputová;

– per il governo slovacco, da B. Ricziová, in qualità di agente;

– per il governo spagnolo, da S. Jiménez García, in qualità di agente;

– per la Commissione europea, da O. Beynet, R. Lindenthal e A. Tokár, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: lo slovacco.

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 35, paragrafi 4 e 5, 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 (GU 2009, L 211, pag. 55).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento avviato dal Prezident Slovenskej republiky (presidente della Repubblica slovacca) riguardo alla compatibilità con la Costituzione slovacca, letta in combinato con il diritto dell'Unione, delle norme nazionali relative alla nomina e alla revoca del presidente dell'Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (autorità di regolamentazione delle industrie di rete, Slovacchia; in prosieguo: l'«autorità di regolamentazione») nonché alla partecipazione di rappresentanti di ministeri nazionali a procedimenti di fissazione dei prezzi dinanzi a detta autorità.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 33 e 34 della direttiva 2009/72 così recitano:

«(33) La direttiva 2003/54/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE (GU 2003, L 176, pag. 37)] ha introdotto un obbligo per gli Stati membri di istituire regolatori dotati di competenze specifiche. L'esperienza tuttavia dimostra che l'efficacia degli interventi dei regolatori è spesso limitata dal fatto che essi non sono sufficientemente indipendenti rispetto alla pubblica amministrazione e che non sono dotati delle competenze e del potere discrezionale necessari. Per questo motivo, nella riunione dell'8 e 9 marzo 2007, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a elaborare proposte legislative che prevedano un'ulteriore armonizzazione delle competenze e il rafforzamento dell'indipendenza dei regolatori nazionali dell'energia. Dovrebbe essere possibile per tali regolatori nazionali coprire sia l'energia elettrica sia il gas.

(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 né la vigilanza parlamentare ai sensi delle leggi costituzionali degli Stati membri. Inoltre, l'approvazione del bilancio dei regolatori da parte del legislatore nazionale non rappresenta un ostacolo all'autonomia di bilancio. Le disposizioni relative all'autonomia nell'esecuzione del bilancio assegnato dell'autorità di regolamentazione dovrebbero essere attuate nel quadro definito dal diritto nazionale in materia di bilancio e dalle relative norme. Nel contribuire all'indipendenza dell'autorità nazionale di regolamentazione da qualsiasi interesse politico o economico attraverso un adeguato sistema di rotazione, gli Stati membri dovrebbero poter tenere in debito conto la disponibilità di risorse umane e la dimensione del consiglio di amministrazione».

4 Con il titolo «Designazione ed indipendenza delle autorità di regolamentazione», l'articolo 35 di tale direttiva così dispone:

«1. Ciascuno Stato membro designa un'unica autorità nazionale di regolamentazione a livello nazionale.

(...)

4. Gli Stati membri garantiscono l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione e provvedono affinché essa eserciti i suoi poteri con imparzialità e trasparenza. A tal fine, gli Stati membri provvedono affinché, nell'esercizio delle competenze ad essa conferite dalla presente direttiva e dalla normativa connessa, l'autorità di regolamentazione:

a) sia giuridicamente distinta e funzionalmente indipendente da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato;

b) garantisca che il suo personale e le persone responsabili della sua gestione:
   i) agiscano in maniera indipendente da qualsiasi interesse commerciale; e
   ii) non sollecitino né accettino istruzioni dirette da alcun governo o da altri soggetti pubblici o privati nell'esercizio delle funzioni di regolamentazione. Tale requisito lascia impregiudicati la stretta cooperazione, se del caso, con altre pertinenti autorità nazionali, o gli orientamenti di politica generale elaborati dal governo, non connessi con i compiti e le competenze di regolamentazione di cui all'articolo 37.

5. Per tutelare l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione gli Stati membri provvedono in particolare affinché:

a) l'autorità di regolamentazione possa prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico, e disponga di dotazioni finanziarie annuali separate, di autonomia di esecuzione del bilancio assegnato e di risorse umane e finanziarie idonee allo svolgimento delle sue attività; e

b) i membri del comitato dell'autorità di regolamentazione o, in assenza di un comitato, il personale direttivo superiore dell'autorità di regolamentazione siano nominati per un mandato prefissato compreso tra i cinque e i sette anni, rinnovabile una volta.

Relativamente alla lettera b) del primo comma, gli Stati membri istituiscono un sistema di rotazione adeguato per il comitato o il personale direttivo superiore. I membri del comitato o, in assenza di un comitato, il personale direttivo superiore possono essere revocati durante il loro mandato soltanto se non rispondono più ai requisiti prescritti dal presente articolo ovvero se hanno commesso irregolarità ai sensi della legge nazionale».

5 L'articolo 36 della medesima direttiva, intitolato «Obiettivi generali dell'autorità di regolamentazione», così recita:

«Nell'esercitare le funzioni di regolatore specificate dalla presente direttiva, l'autorità di regolamentazione adotta tutte le misure ragionevoli idonee al perseguimento dei seguenti obiettivi, nel quadro dei compiti e delle competenze di cui all'articolo 37, in stretta consultazione con altre autorità nazionali pertinenti, incluse le autorità garanti della concorrenza, se del caso, e fatte salve le rispettive competenze:

a) promuovere, in stretta cooperazione con l'Agenzia, con le autorità di regolamentazione degli altri Stati membri e con la Commissione, un mercato interno dell'energia elettrica concorrenziale, sicuro e ecologicamente sostenibile nella Comunità, nonché l'efficace apertura del mercato per tutti i clienti e i fornitori della Comunità e garantire condizioni appropriate per il funzionamento efficace e affidabile delle reti dell'elettricità, tenendo conto di obiettivi a lungo termine;

(...)».

6 Con il titolo «Compiti e competenze dell'autorità di regolamentazione», l'articolo 37, paragrafo 1, della direttiva in parola prevede quanto segue:

«L'autorità di regolamentazione ha i seguenti compiti:

a) stabilire o approvare, in base a criteri trasparenti, tariffe di trasmissione o distribuzione o le relative metodologie di calcolo;

(...)».

Diritto slovacco

7 Lo Zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach (legge n. 250/2012, relativa alla regolamentazione nelle industrie di rete) ha trasposto nel diritto slovacco la direttiva 2009/72 nonché la direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE (GU 2009, L 211, pag. 94). Tale legge è stata modificata dallo zákon č. 164/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (legge n. 164/2017, recante modifica e integrazione della legge n. 250/2012 relativa alla regolamentazione nelle industrie di rete come modificata).

8 Secondo il preambolo della legge n. 164/2017:

«Cambia la modalità di nomina del presidente dell'autorità di regolamentazione. Ai sensi dell'attuale normativa, il presidente dell'autorità di regolamentazione è nominato e revocato dal presidente della Repubblica slovacca su proposta del governo della Repubblica slovacca. Si propone che il presidente dell'autorità di regolamentazione sia nominato dal governo della Repubblica slovacca. Tale modifica riflette la responsabilità effettiva che grava sul governo della Repubblica slovacca in materia di regolamentazione del settore delle reti, senza pregiudizio dell'indipendenza dell'autorità di regolamentazione. La responsabilità piena e integrale per la politica energetica nella Repubblica slovacca è assunta dal governo della Repubblica slovacca, i poteri del presidente in tale settore sono molto limitati. Per tale motivo è necessario e logico che il potere di nominare e di revocare il presidente dell'autorità di regolamentazione sia riconosciuto al governo della Repubblica slovacca.

(...)

Al Ministero dell'Economia della Repubblica slovacca e al Ministero dell'Ambiente della Repubblica slovacca è riconosciuta, in determinati procedimenti di fissazione dei prezzi, la qualità di parte nel procedimento, ciò che offre loro, in tali procedimenti di fissazione dei prezzi, possibilità procedurali per una coerente tutela dell'interesse pubblico.

(...)».

9 L'articolo 5, paragrafo 1, prima frase, della legge n. 250/2012, come modificata dalla legge n. 164/2017, prevede quanto segue:

«L'autorità di regolamentazione è diretta da un presidente nominato e revocato dal governo della Repubblica slovacca (...)».

10 L'articolo 14, paragrafo 3, terza frase, di tale legge così dispone:

«Parte nel procedimento di fissazione dei prezzi è il soggetto regolamentato che ha presentato una proposta di prezzo. Se il procedimento di fissazione dei prezzi è stato avviato dall'autorità di regolamentazione, è parte nel procedimento il soggetto regolamentato che l'autorità di regolamentazione intende sottoporre ad una regolamentazione dei prezzi. Parte nel procedimento di fissazione dei prezzi è altresì il Ministero [dell'Economia] qualora si tratti di un procedimento di fissazione dei prezzi ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), o dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera e), riguardante i gestori di una rete di distribuzione regionale, oppure di un procedimento di fissazione dei prezzi ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 11, paragrafo 2, lettera d), riguardante un gestore di una rete di distribuzione cui sono collegati più di 100 000 punti di consumo; è invece parte il Ministero dell'Ambiente della Repubblica slovacca qualora si tratti di un procedimento di fissazione dei prezzi ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, lettere da a) a c)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

11 Il 16 ottobre 2017 il presidente della Repubblica slovacca ha proposto dinanzi al giudice del rinvio, l'Ústavný súd Slovenskej republiky (Corte costituzionale della Repubblica slovacca), un ricorso diretto a far dichiarare l'incompatibilità dell'articolo 5, paragrafo 1, prima frase, e dell'articolo 14, paragrafo 3, terza frase, della legge n. 250/2012, come modificata dalla legge n. 164/2017, con l'articolo 1, paragrafi 1 e 2, della Costituzione della Repubblica slovacca, letto in combinato con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e con l'articolo 288 TFUE, per il motivo che le suddette disposizioni della legge in parola, come modificata, costituirebbero una trasposizione non corretta delle direttive 2009/72 e 2009/73.

12 Secondo la presidente della Repubblica slovacca, che ha proseguito il procedimento avviato dal suo predecessore a far data dal 15 giugno 2019, dette disposizioni della legge n. 250/2012, come modificata dalla legge n. 164/2017, non rispettano l'obbligo di garantire l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione, quale sancito all'articolo 35, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2009/72 e all'articolo 39, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2009/73.

13 A tale riguardo il giudice del rinvio indica che, per poter risolvere la controversia di cui è investito, occorre definire la portata della nozione di «indipendenza» dell'autorità di regolamentazione ai sensi delle suddette direttive. Esso sottolinea che, a fini di semplificazione, le questioni pregiudiziali riguardano soltanto l'interpretazione della direttiva 2009/72, dal momento che la relativa risposta è trasponibile all'interpretazione della direttiva 2009/73, le cui disposizioni pertinenti sono identiche a quelle della direttiva 2009/72.

14 Secondo tale giudice, la presidente della Repubblica slovacca ha individuato, a livello della legge n. 250/2012, come modificata dalla legge n. 164/2017, due violazioni dell'indipendenza dell'autorità di regolamentazione. La prima sarebbe la modifica del potere di nominare e di revocare il presidente di tale autorità, potere che è passato dal presidente della Repubblica slovacca, direttamente eletto dai cittadini, al governo slovacco. La seconda violazione consisterebbe nell'inclusione nel novero delle parti nel procedimento di fissazione dei prezzi dinanzi a detta autorità di rappresentanti di ministeri nazionali che, nell'ambito di tale procedimento, dovrebbero difendere l'interesse pubblico.

15 Dinanzi a detto giudice, il governo slovacco sostiene che le disposizioni considerate della legge n. 250/2012, come modificata dalla legge n. 164/2017, non rimettono in discussione l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione, in quanto tale legge contiene un insieme di ulteriori garanzie di tale indipendenza che non sono state interessate dalla modifica legislativa.

16 Il giudice del rinvio rileva, a tale riguardo, che i suoi dubbi sulla regolarità della trasposizione della direttiva 2009/72 si spiegano con il fatto che l'obiettivo perseguito da tale direttiva consiste proprio, come enunciato al suo considerando 33, nel contribuire al rafforzamento dell'indipendenza dell'autorità di regolamentazione, in particolare rispetto ai governi degli Stati membri.

17 Esso considera che, prima della modifica introdotta dalla legge n. 164/2017, le disposizioni della legge n. 250/2012, adottate ai fini della trasposizione di tale direttiva, consentivano di rafforzare detta indipendenza. Infatti, in vigenza della legge n. 250/2012, da un lato, non era il governo slovacco, bensì il presidente della Repubblica slovacca, ad avere il potere di nomina e di revoca del presidente dell'autorità di regolamentazione e, dall'altro, nessun rappresentante di ministeri prendeva parte al procedimento di fissazione dei prezzi dinanzi a tale autorità.

18 Orbene, la legge n. 250/2012, come modificata dalla legge n. 164/2017, avrebbe ripristinato la situazione esistente prima della trasposizione della direttiva 2009/72, ciò che, contrariamente all'obiettivo perseguito da quest'ultima, non contribuirebbe al rafforzamento dell'indipendenza dell'autorità di regolamentazione.

19 In tali circostanze, l'Ústavný súd Slovenskej republiky (Corte costituzionale della Repubblica slovacca) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 35, paragrafo 4, della direttiva [2009/72], in particolare alla luce del considerando 33 del suo preambolo, possa essere interpretato nel senso che esso osta a che in uno Stato membro, nel contesto dell'emendamento di una misura interna di recepimento di detta direttiva, il potere di nominare e di revocare il presidente dell'autorità di regolamentazione venga sottratto al presidente della Repubblica, direttamente eletto dai cittadini, e attribuito piuttosto al governo, così da risultare ripristinata la situazione giuridica esistente prima del recepimento della direttiva.

2) Se l'articolo 35, paragrafo 5, della direttiva [2009/72], in particolare alla luce del considerando 34 del suo preambolo, possa essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa interna che, per assicurare la difesa dell'interesse pubblico, consente a [rappresentanti di] ministeri di partecipare al procedimento di regolazione tariffaria presso l'autorità di regolamentazione».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

20 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, per quanto riguarda la nomina e la revoca del presidente dell'autorità di regolamentazione nonché la partecipazione di rappresentanti di ministeri nazionali a determinati procedimenti di fissazione dei prezzi, le disposizioni della legge n. 250/2012,

come modificata dalla legge n. 164/2017, di cui trattasi nel procedimento principale, hanno ripristinato le norme applicabili nel diritto slovacco quando era in vigore la direttiva 2003/54. A seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 164/2017, da un lato, il governo slovacco è divenuto competente per tali nomina e revoca in luogo del presidente della Repubblica slovacca e, dall'altro, taluni ministeri hanno acquisito la qualità di «parti» in detti procedimenti.

21 Orbene, poiché la direttiva 2003/54 è stata abrogata dalla direttiva 2009/72, uno dei cui obiettivi dichiarati sarebbe quello di rafforzare l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione, il ripristino della situazione giuridica anteriore a quest'ultima direttiva può pregiudicare, a parere di detto giudice, l'indipendenza dell'autorità nazionale di regolamentazione, sancita dalla direttiva 2009/72, mentre la legge n. 250/2012, nella sua versione iniziale, avrebbe garantito una trasposizione corretta di quest'ultima direttiva nel diritto slovacco.

22 A tale riguardo va rilevato che la direttiva 2009/72 mira essenzialmente a creare un mercato interno aperto e competitivo nel settore dell'energia elettrica, che consenta a ogni consumatore la libera scelta dei fornitori e a ogni fornitore la libera fornitura ai propri clienti, a creare parità di condizioni in questo mercato, a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e a combattere il cambiamento climatico (sentenza del 12 dicembre 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, punto 32).

23 Ai fini del perseguimento di tali obiettivi, la direttiva 2009/72 conferisce all'autorità nazionale di regolamentazione ampie prerogative in materia di regolamentazione e di sorveglianza del mercato dell'energia elettrica.

24 Come ricordato nel considerando 33 di tale direttiva, il Consiglio europeo dell'8 e 9 marzo 2007 ha invitato la Commissione europea ad elaborare proposte legislative tali da garantire una maggiore armonizzazione dei poteri e il rafforzamento dell'indipendenza dei regolatori nazionali dell'energia. Inoltre, secondo il considerando 34 della stessa direttiva, 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.

25 Ne consegue che, come indicato dal giudice del rinvio, la direttiva 2009/72 mira al rafforzamento dell'indipendenza dell'autorità nazionale di regolamentazione rispetto al regime previsto dalla direttiva 2003/54, che essa ha abrogato. Tale rafforzamento si riflette nelle disposizioni del capo IX della direttiva 2009/72, intitolato «Autorità nazionali di regolamentazione», nel quale si inserisce, in particolare, l'articolo 35 di quest'ultima, la cui interpretazione è oggetto della presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

26 Occorre, tuttavia, rilevare che la circostanza, indicata dal giudice del rinvio, che la legge n. 250/2012, come modificata dalla legge n. 164/2017, abbia ripristinato la situazione giuridica esistente nella Repubblica slovacca quando era in vigore la direttiva 2003/54, per quanto riguarda le norme di nomina e di revoca del presidente dell'autorità di regolamentazione nonché di partecipazione di rappresentanti di ministeri nazionali a determinati procedimenti di fissazione dei prezzi, non implica necessariamente, e per questo solo motivo, che le disposizioni pertinenti della direttiva 2009/72, relative all'indipendenza di detta autorità, ostino alle disposizioni di tale legge che hanno previsto siffatte norme.

27 Infatti, purché tali norme siano adottate nei limiti delle competenze che la direttiva 2009/72 lascia agli Stati membri e siano corredate dalle garanzie di indipendenza dell'autorità nazionale di regolamentazione previste da tale direttiva, una situazione giuridica in cui il legislatore di uno Stato membro abbia reintrodotto norme relative all'organizzazione e al funzionamento dell'autorità di regolamentazione nazionale che erano in vigore in tale Stato membro quando la direttiva 2003/54 era applicabile non è necessariamente contraria alla direttiva 2009/72.

28 Ne consegue che, al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio nell'ambito della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, occorre stabilire se l'articolo 35, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2009/72 debba essere interpretato nel senso che esso osta a disposizioni di diritto nazionale quali quelle previste dalla legge n. 250/2012, come modificata dalla legge n. 164/2017, indipendentemente dalla loro conformità con il diritto dell'Unione prima di tale modifica legislativa.

Sulla prima questione

29 Occorre rilevare che, benché formalmente il giudice del rinvio abbia limitato la sua questione all'interpretazione dell'articolo 35, paragrafo 4, della direttiva 2009/72, una siffatta circostanza non osta a che la Corte gli fornisca tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che possano essergli utili per dirimere la controversia di cui è investito, a prescindere dal fatto che il giudice del rinvio vi abbia fatto o meno riferimento nel formulare le sue questioni (v., in tal senso, sentenza del 12 marzo 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

30 Pertanto, si deve ritenere che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio domandi, in sostanza, se l'articolo 35, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2009/72 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro secondo la quale il governo di tale Stato è competente a nominare e revocare il presidente dell'autorità nazionale di regolamentazione.

31 L'articolo 35, paragrafo 4, della direttiva 2009/72 impone agli Stati membri di garantire l'indipendenza dell'autorità nazionale di regolamentazione e di provvedere affinché essa eserciti i suoi poteri con imparzialità e trasparenza.

32 Per quanto concerne la nozione di «indipendenza», che non è definita dalla direttiva 2009/72, la Corte ha già dichiarato che, nel caso degli organi pubblici, tale nozione designa, abitualmente e comunemente, uno status che garantisce all'organo interessato la possibilità di agire in piena libertà rispetto agli organismi nei confronti dei quali deve essere garantita la sua indipendenza, al riparo da qualsiasi istruzione e pressione (v., per analogia, sentenza del 13 giugno 2018, Commissione/Polonia, C-530/16, EU:C:2018:430, punto 67).

33 Al fine di garantire una tale indipendenza, l'articolo 35, paragrafo 4, della direttiva 2009/72 dispone, da un lato, alla lettera a), che detta autorità sia giuridicamente distinta e funzionalmente indipendente da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato. Dall'altro lato, alla lettera b), punti i) e ii), l'articolo 35, paragrafo 4, enuncia requisiti per l'indipendenza del personale e delle persone incaricate della gestione della stessa autorità, che devono agire indipendentemente da qualsiasi interesse commerciale e non devono sollecitare né accettare istruzioni dirette da alcun governo o da altri soggetti pubblici o privati nell'esercizio delle funzioni di regolamentazione. Tali requisiti implicano che l'autorità nazionale di regolamentazione debba svolgere i propri compiti di regolamentazione sottratta a qualsiasi influenza esterna.

34 Peraltro, affinché l'indipendenza dell'autorità nazionale di regolamentazione sia tutelata, l'articolo 35, paragrafo 5, lettera b), della direttiva 2009/72 richiede che i membri del comitato di tale autorità o, in assenza di un comitato, il personale direttivo superiore della stessa siano nominati per un mandato prefissato compreso tra i cinque e i sette anni, rinnovabile una volta. In tali circostanze, gli Stati membri devono istituire un sistema di rotazione adeguato per il comitato o il personale direttivo superiore e tale comitato o tale personale direttivo superiore possono essere revocati durante il loro mandato soltanto se non rispondono più ai requisiti prescritti da detto articolo 35 oppure se hanno commesso un'irregolarità ai sensi della legge nazionale.

35 Per rispettare tali requisiti, il potere di nomina e di revoca del comitato dell'autorità nazionale di regolamentazione o, in mancanza di un comitato, del personale direttivo superiore di tale autorità deve essere inquadrato rigorosamente dalla legge ed essere esercitato sulla base di criteri oggettivi, chiaramente e tassativamente enumerati, e verificabili (v., per analogia, sentenza del 13 giugno 2018, Commissione/Polonia, C-530/16, EU:C:2018:430, punto 86).

36 Tuttavia, occorre constatare che nessuna disposizione della direttiva 2009/72 precisa l'autorità o le autorità degli Stati membri che dovrebbero essere incaricate di nominare e di revocare i membri del comitato o il personale direttivo superiore dell'autorità nazionale di regolamentazione, in particolare il presidente di quest'ultima.

37 Occorre ricordare, a tale riguardo, che dall'articolo 288 TFUE risulta che gli Stati membri sono obbligati, nell'attuare una direttiva, a garantire la piena efficacia della stessa, pur disponendo di un ampio margine discrezionale per quanto riguarda la scelta delle modalità e dei mezzi destinati a garantirne l'attuazione. Siffatta libertà nulla toglie quindi all'obbligo, per ciascuno degli Stati membri destinatari, di adottare tutti i provvedimenti necessari a garantire la piena efficacia della direttiva in questione, conformemente allo scopo da essa perseguito (sentenza del 19 ottobre 2016, Ormaetxea Garai e Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punto 29 nonché giurisprudenza ivi citata).

38 Così, gli Stati membri dispongono di autonomia istituzionale nell'organizzare e configurare le loro autorità di regolamentazione, ai sensi dell'articolo 35 della direttiva 2009/72, che deve tuttavia essere esercitata nel pieno rispetto degli obiettivi e degli obblighi sanciti dalla direttiva stessa (v., per analogia, sentenza del 19 ottobre 2016, Ormaetxea Garai e Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punto 30 nonché giurisprudenza ivi citata).

39 Ne consegue che la direttiva 2009/72, e in particolare il suo articolo 35, non vieta che il governo di uno Stato membro possa nominare e revocare il presidente dell'autorità nazionale di regolamentazione.

40 Tale potere di nomina e di revoca deve però essere esercitato in modo da garantire l'indipendenza di tale autorità, nel senso che tutti i requisiti previsti all'articolo 35, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2009/72 devono essere rispettati.

41 Nel caso di specie, il governo slovacco indica, nelle sue osservazioni scritte, che l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione è garantita dal complesso delle disposizioni nazionali di trasposizione della direttiva 2009/72 che sono attualmente in vigore. Tale governo si riferisce alle disposizioni, in primo luogo, dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della legge n. 250/2012, come modificata dalla legge n. 164/2017, che sancirebbe l'imparzialità e l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione e indicherebbe quali sono gli organi di tale autorità, in secondo luogo, dell'articolo 5 di tale legge, come modificata, che disciplinerebbe, tra l'altro, la nomina, lo status, l'attività e la revoca del presidente di detta autorità, in terzo luogo, dell'articolo 6 di detta legge, come modificata, che riguarderebbe l'attività del comitato di regolamentazione, e, in quarto luogo, dell'articolo 7 della medesima legge, che disciplinerebbe la nomina e la revoca dei membri del comitato di regolamentazione e i relativi requisiti. In particolare, il presidente dell'autorità di regolamentazione avrebbe un mandato della durata di sei anni, la sua retribuzione sarebbe fissata in modo chiaro e trasparente dalla legge n. 250/2012, come modificata dalla legge n. 164/2017, e potrebbe essere revocato soltanto per i motivi espressamente previsti da quest'ultima.

42 Le suddette disposizioni del diritto slovacco garantirebbero che il governo di tale Stato membro non eserciti alcuna influenza sul presidente dell'autorità di regolamentazione tale da mettere a repentaglio l'indipendenza della medesima.

43 A tale riguardo occorre ricordare che, nei limiti in cui le incombe prendere in considerazione il contesto fattuale e giuridico nel quale si inserisce la questione pregiudiziale così come definito dalla decisione di rinvio, la Corte deve rispondere alla questione posta unicamente sulla base delle disposizioni invocate dal giudice del rinvio (v., in tal senso, sentenza del 28 luglio 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, punti 30 e 31).

44 Le informazioni contenute nelle decisioni di rinvio servono, infatti, non solo a consentire alla Corte di fornire risposte utili, bensì anche a offrire ai governi degli Stati membri e alle altre parti interessate la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Spetta alla Corte vigilare affinché tale possibilità sia salvaguardata, tenuto conto del fatto che, a norma di detto articolo, vengono notificate alle parti interessate solo le decisioni di rinvio (v., in tal senso, sentenza del 4 maggio 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

45 Pertanto, la Corte non può tener conto di disposizioni del diritto nazionale, quali quelle invocate dal governo slovacco nell'ambito delle sue osservazioni scritte, che non sono state prese in considerazione dal giudice del rinvio nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale. Spetterà a tale giudice stabilire se dette disposizioni consentano di garantire l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione, quale richiesta dalla direttiva 2009/72, e la risposta a tale questione non è pregiudicata dal fatto che, come risulta dal punto 39 della presente sentenza, tale direttiva non vieta che il governo slovacco possa nominare e revocare il presidente dell'autorità di regolamentazione.

46 Dalle considerazioni che precedono risulta che occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 35, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2009/72 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa di uno Stato membro secondo la quale il governo di tale Stato è competente a nominare e a revocare il presidente dell'autorità nazionale di regolamentazione, purché tutti i requisiti previsti da dette disposizioni siano rispettati, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulla seconda questione

47 Tenuto conto della giurisprudenza della Corte richiamata al punto 29 della presente sentenza, occorre ritenere che, con la sua seconda questione, il giudice del rinvio domandi, in sostanza, se l'articolo 35, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2009/72 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro che, allo scopo di garantire la tutela dell'interesse pubblico, prevede la partecipazione di rappresentanti di ministeri di tale Stato a determinati procedimenti dinanzi all'autorità nazionale di regolamentazione, relativi alla fissazione di prezzi.

48 Occorre indicare, in via preliminare, che, con la suddetta questione, il giudice del rinvio si riferisce alla partecipazione di rappresentanti del Ministero dell'Economia e del Ministero dell'Ambiente della Repubblica slovacca ai procedimenti sopra menzionati. Orbene, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la partecipazione del Ministero dell'Ambiente è prevista soltanto nei procedimenti di fissazione dei prezzi per la produzione e l'approvvigionamento di acqua potabile. Pertanto, in tali circostanze, le disposizioni della direttiva 2009/72, che riguardano, in particolare, norme comuni concernenti la produzione, la trasmissione, la distribuzione e la fornitura di energia elettrica, nonché disposizioni relative alla tutela dei consumatori, al fine di migliorare e integrare mercati competitivi dell'energia elettrica nell'Unione europea, non dovrebbero applicarsi a siffatta partecipazione.

49 Fatta tale precisazione preliminare, occorre rilevare che la questione verte sulle condizioni che il funzionamento dell'autorità nazionale di regolamentazione deve soddisfare affinché ne sia garantita l'indipendenza decisionale.

50 A tale riguardo, dall'articolo 35, paragrafo 5, lettera a), della direttiva 2009/72 risulta che l'autorità nazionale di regolamentazione deve prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico.

51 Inoltre, come rilevato al punto 33 della presente sentenza, l'indipendenza del personale e delle persone incaricate della gestione dell'autorità nazionale di regolamentazione, richiesta all'articolo 35, paragrafo 4, lettera b), punto ii), della direttiva 2009/72, implica che tale autorità svolga i suoi compiti di regolamentazione al di fuori di qualsiasi influenza esterna.

52 Ciò premesso, secondo tale disposizione, il requisito dell'indipendenza del personale e delle persone incaricate della gestione dell'autorità nazionale di regolamentazione lascia impregiudicati, in particolare, gli orientamenti di politica generale elaborati dal governo dello Stato membro interessato che, tuttavia, non possono riguardare i compiti e le competenze di regolamentazione di cui all'articolo 37 della direttiva 2009/72. Questi ultimi comprendono compiti e competenze relativi alla fissazione, all'approvazione e alla vigilanza di varie tariffe e prezzi, in particolare quelli descritti al paragrafo 1, lettera a), di detto articolo, consistenti nello stabilire o approvare, in base a criteri trasparenti, tariffe di trasmissione o distribuzione o le relative metodologie di calcolo.

53 A quest'ultimo riguardo, infatti, dall'articolo 36 della stessa direttiva risulta che, nel quadro dei compiti e delle competenze di cui all'articolo 37 della medesima, l'autorità nazionale di regolamentazione adotta tutte le misure ragionevoli idonee al perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico elencati in tale articolo 36, tra cui, in particolare, la promozione di un mercato interno dell'energia elettrica concorrenziale, sicuro ed ecologicamente sostenibile, l'efficienza energetica e la tutela dei consumatori.

54 Ne consegue che l'indipendenza decisionale, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 4, lettera b), punto ii), e paragrafo 5, lettera a), di tale direttiva, implica che, nell'ambito dei compiti e delle competenze di regolamentazione di cui all'articolo 37 di quest'ultima, l'autorità nazionale di regolamentazione prenda le proprie decisioni in modo autonomo, sulla sola base dell'interesse pubblico, per garantire il rispetto degli obiettivi perseguiti da detta direttiva, senza essere soggetta a istruzioni esterne provenienti da altri organi pubblici o privati.

55 Occorre tuttavia rilevare che l'articolo 35, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2009/72 non contiene alcuna disposizione che vieti la partecipazione di rappresentanti di ministeri nazionali a determinati procedimenti relativi alla fissazione dei prezzi, che riguardino, in particolare, l'accesso alla rete di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica nonché la trasmissione e la distribuzione di tale energia.

56 Ne consegue che, in considerazione del margine discrezionale di cui dispongono nell'attuazione degli obblighi derivanti dalla direttiva 2009/72, richiamato ai punti 37 e 38 della presente sentenza, gli Stati membri possono adottare norme che consentano una siffatta partecipazione, purché resti garantita l'indipendenza decisionale dell'autorità nazionale di regolamentazione, ai sensi dell'articolo 35, paragrafi 4 e 5, di tale direttiva.

57 Pertanto, nel caso di specie, il fatto che le disposizioni controverse della legge n. 250/2012, come modificata dalla legge n. 164/2017, prevedano la partecipazione di rappresentanti di ministeri nazionali a determinati procedimenti relativi alla fissazione dei prezzi non comporta necessariamente, e per questo solo motivo, che l'autorità di regolamentazione non eserciti i suoi compiti tariffari in modo indipendente ai sensi della direttiva 2009/72 e, in particolare, dell'articolo 35 di quest'ultima.

58 Il governo slovacco indica, a tale riguardo, nelle sue osservazioni scritte, che una siffatta partecipazione è necessaria e pertinente affinché i suddetti ministeri siano informati dei procedimenti relativi alla fissazione dei prezzi, dato il carattere di interesse generale di tali procedimenti per tutta la società, trattandosi principalmente degli obiettivi e delle priorità della politica energetica della Repubblica slovacca.

59 Il medesimo governo aggiunge che i rappresentanti di detti ministeri non beneficiano di alcun diritto specifico che consenta loro di interferire nell'adozione delle decisioni dell'autorità di regolamentazione, in quanto la loro partecipazione è, in sostanza, soggetta alle norme in materia di procedimento amministrativo generale del diritto slovacco. Tali norme garantirebbero, infatti, a tutte le parti dei procedimenti in questione di parteciparvi attivamente e, pertanto, di difendere i propri diritti e i propri interessi, di esprimersi e di formulare proposte, di presentare osservazioni e di partecipare alle discussioni, di produrre prove, di consultare i fascicoli, di ricevere le decisioni e, se del caso, di contestarle con ricorso dinanzi al comitato di regolamentazione di tale autorità nonché dinanzi ai giudici nazionali.

60 Per contro, nelle sue osservazioni scritte, la presidente della Repubblica slovacca fa valere, in particolare, che, anche sotto la vigenza della legge n. 250/2012 prima delle modifiche ad opera della legge n. 164/2017, l'autorità di regolamentazione, nel corso del 2017, aveva annullato decisioni iniziali sotto la pressione del governo slovacco, sostituendole con decisioni conformi alla volontà politica di quest'ultimo.

61 A tale riguardo, occorre sottolineare che, nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio non ha né preso in considerazione le norme e le disposizioni nazionali richiamate dal governo slovacco, circostanza che impedisce alla Corte, come risulta dal punto 45 della presente sentenza, di tenerne conto, né dedotto alcun elemento di informazione riguardo alla prassi decisionale dell'autorità nazionale di regolamentazione.

62 Ciò premesso, al fine di fornire una risposta utile alla seconda questione, occorre rilevare che, come indicato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, l'articolo 35, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2009/72 richiede che, nel caso di specie, i rappresentanti dei ministeri nazionali non possano servirsi della loro partecipazione ai suddetti procedimenti relativi alla fissazione dei prezzi per esercitare una qualsivoglia pressione sull'autorità di regolamentazione o per impartire a quest'ultima istruzioni in grado di orientarne le decisioni nell'ambito dei compiti e delle competenze che le derivano dall'articolo 37 della stessa direttiva.

63 Sebbene la direttiva 2009/72 non osti a che il governo di uno Stato membro, in particolare attraverso la partecipazione di rappresentanti dei suoi ministeri, possa far valere la sua posizione dinanzi all'autorità nazionale di regolamentazione riguardo al modo in cui ritiene che tale autorità possa tenere conto dell'interesse pubblico nell'ambito dei suoi compiti di regolamentazione, tale partecipazione e, in particolare, i pareri formulati da detti rappresentanti nel corso dei procedimenti relativi alla fissazione di prezzi non possono avere carattere vincolante né in alcun caso essere considerati, dall'autorità di regolamentazione, come istruzioni alle quali essa sia tenuta a conformarsi nell'esercizio dei suoi compiti e delle sue competenze.

64 Inoltre, le norme relative alla partecipazione dei rappresentanti dei ministeri nazionali ai procedimenti relativi alla fissazione di prezzi non devono pregiudicare la portata delle decisioni dell'autorità di regolamentazione, adottate nell'esercizio dei compiti e delle competenze previsti a detto articolo 37. In particolare, laddove lo richiedano siffatti compiti o competenze, dette norme di partecipazione non possono incidere sulla cogenza e la diretta applicabilità delle decisioni di tale autorità, imponendo, ad esempio, che dette decisioni siano, prima della loro attuazione, previamente accettate o autorizzate dagli stessi rappresentanti.

65 Dalle considerazioni che precedono risulta che occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 35, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2009/72 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa di uno Stato membro che, allo scopo di garantire la tutela dell'interesse pubblico, prevede la partecipazione di rappresentanti di ministeri di tale Stato a determinati procedimenti dinanzi all'autorità nazionale di regolamentazione, relativi alla fissazione di prezzi, purché sia rispettata l'indipendenza decisionale di tale autorità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle spese

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

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

1) **L'articolo 35, paragrafi 4 e 5, 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, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa di uno Stato membro secondo la quale il governo di tale Stato è competente a nominare e a revocare il presidente dell'autorità nazionale di regolamentazione, purché tutti i requisiti previsti da dette disposizioni siano rispettati, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.**

2) **L'articolo 35, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2009/72 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale di uno Stato membro che, allo scopo di garantire la tutela dell'interesse pubblico, prevede la partecipazione di rappresentanti di ministeri di tale Stato a determinati procedimenti dinanzi all'autorità nazionale di regolamentazione, relativi alla fissazione di prezzi, purché sia rispettata l'indipendenza decisionale di tale autorità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.**

Firme