Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

6 marzo 2025*

«Rinvio pregiudiziale – Mercato interno dell'energia elettrica – Direttiva (UE) 2019/944 – Articolo 57, paragrafi 4 e 5 – Indipendenza dell'autorità nazionale di regolazione nell'esercizio dei suoi compiti e delle sue competenze – Orientamenti formulati da uno Stato membro – Modifica legislativa volta a ridurre i prezzi di distribuzione dell'energia elettrica – Decisione relativa ai metodi di controllo delle tariffe per la gestione della rete elettrica adottata dall'autorità di regolazione interessata a seguito di tale modifica – Presa in considerazione dei lavori preparatori della legge che ha operato detta modifica»

Nella causa C-48/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal markkinaoikeus (Tribunale delle questioni economiche, Finlandia), con decisione del 1º febbraio 2023, pervenuta in cancelleria il 1º febbraio 2023, nel procedimento

Alajärven Sähkö Oy e altri,

Elenia Verkko Oyj

contro

Energiavirasto

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da I. Jarukaitis (relatore), presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, D. Gratsias e E. Regan, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per l'Alajärven Sähkö Oy e a., da E. Ruohoniemi, asianajaja;

– per l'Elenia Verkko Oyj, da M. Alkio, asianajaja;

* Lingua processuale: il finlandese.

– per l'Energiavirasto, da J. Tervo, in qualità di agente;

– per il governo finlandese, da M. Pere, in qualità di agente;

– per il governo cipriota, da E. Symeonidou, in qualità di agente;

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

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 settembre 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 57, paragrafi 4 e 5, e dell'articolo 59 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 (GU 2019, L 158, pag. 125).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Alajärven Sähkö Oy e a. e l'Elenia Verkko Oyj, imprese finlandesi, gestori della rete elettrica, da un lato, e l'Energiavirasto (Agenzia per l'energia, Finlandia), dall'altro, in merito all'annullamento di delibere di quest'ultima, nella parte in cui queste hanno modificato i metodi di controllo delle tariffe della gestione della rete elettrica.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2009/72/CE

3 L'articolo 35 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), intitolato «Designazione ed indipendenza delle autorità di regolamentazione», ai paragrafi 4 e 5, così disponeva:

«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».

Direttiva 2019/944

4 Ai sensi dei considerando 80 e 87 della direttiva 2019/944:

«(80) Ai fini del buon funzionamento del mercato interno dell'energia elettrica, occorre che i regolatori dell'energia possano prendere decisioni su tutti gli aspetti della regolamentazione ed essere interamente indipendenti da altri interessi pubblici o privati (...)

(...)

(87) La presente direttiva (...) non [priva] gli Stati membri della possibilità di stabilire ed emanare la propria politica energetica nazionale. Ne consegue che, sulla base delle disposizioni costituzionali di uno Stato membro, potrebbe rientrare nella competenza degli Stati membri di determinare il quadro strategico in cui le autorità di regolazione devono operare, ad esempio per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento. Tuttavia, gli orientamenti generali in materia di politica energetica formulati dallo Stato membro non dovrebbero incidere sull'indipendenza o l'autonomia delle autorità di regolazione».

5 L'articolo 57 della direttiva in parola, intitolato «Designazione ed indipendenza delle autorità di regolazione», ai paragrafi 4 e 5, enuncia quanto segue:

«4. Gli Stati membri garantiscono l'indipendenza dell'autorità di regolazione 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 regolazione:

a) sia giuridicamente distinta e funzionalmente indipendente da altri soggetti pubblici o privati

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 regolazione. 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 regolazione di cui all'articolo 59.

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

a) l'autorità di regolazione possa prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico;

(...)».

6 L'articolo 59 di detta direttiva, intitolato «Compiti e competenze delle autorità di regolazione», al paragrafo 1, lettere a) e m), prevede quanto segue:

«L'autorità di regolazione ha i seguenti compiti:

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

(...)

m) stabilire o approvare norme e requisiti in materia di qualità del servizio e dell'approvvigionamento o contribuirvi insieme ad altre autorità competenti nonché vigilare sul rispetto delle norme relative alla sicurezza e all'affidabilità della rete e rivederne le prestazioni passate».

Diritto finlandese

Legge di controllo

7 Conformemente all'articolo 10, primo comma, punto 1, del laki sähkö– ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) [legge relativa al controllo dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale (590/2013); in prosieguo: la «legge di controllo»], l'Agenzia per l'energia deve fissare, mediante delibera (delibera di fissazione), in modo vincolante, per il gestore di rete, il gestore di

rete principale responsabile del sistema e il gestore di rete di trasmissione responsabile del sistema, le metodologie relative alla determinazione, durante il periodo di controllo, della remunerazione derivante dalla gestione della rete, spettante al gestore di rete e i corrispettivi percepiti per il servizio di trasmissione, e ciò prima dell'introduzione di tali metodologie.

8 L'articolo 10, secondo comma, di tale legge dispone che la delibera che stabilisce i metodi da applicare per la fissazione delle tariffe può disciplinare, in particolare, i principi di valutazione del capitale destinato alla gestione della rete o al servizio, le modalità di determinazione della remunerazione accettabile del capitale destinato alla gestione della rete o al servizio o della remunerazione accettabile del servizio, le modalità di determinazione del risultato della gestione della rete o di un servizio nonché le eventuali rettifiche del conto profitti e perdite e del bilancio conseguentemente necessarie, gli obiettivi volti ad incentivare l'efficienza della gestione della rete, la promozione dell'integrazione dei mercati, il rafforzamento della sicurezza della rete e la promozione delle relative attività di ricerca, lo sviluppo delle reti e la fornitura di servizi di sistema che promuovono le misure volte a migliorare l'efficienza energetica degli utenti delle reti e che possono disciplinare le modalità di determinazione di tali obiettivi nonché i metodi di applicazione degli obiettivi nella fissazione delle tariffe.

9 L'articolo 13, primo comma, punto 2, di detta legge prevede che l'Agenzia per l'energia possa modificare una delibera di fissazione adottando una nuova delibera, su richiesta del destinatario della delibera di fissazione o di propria iniziativa. Una delibera di fissazione emanata a tempo determinato può essere modificata su iniziativa del destinatario della delibera medesima o dell'Agenzia per l'energia, mentre una delibera di fissazione adottata a tempo indeterminato può essere modificata su iniziativa dell'Agenzia per l'energia laddove tale modifica si basa su una modifica legislativa.

Legge sul mercato dell'energia elettrica

10 Ai sensi dell'articolo 19, primo comma, dello sähkömarkkinalaki (588/2013) [legge sul mercato dell'energia elettrica (588/2013); in prosieguo: la «legge sul mercato dell'energia elettrica»], un gestore di rete elettrica, al fine di garantire una fornitura di energia elettrica di qualità sufficiente agli utenti della sua rete, deve mantenere, gestire e sviluppare la medesima e le connessioni ad altre reti conformemente ai requisiti fissati per la gestione delle reti elettriche e alle ragionevoli esigenze degli utenti di tale rete.

11 Ai sensi dell'articolo 19, secondo comma, della suddetta legge, entrato in vigore a seguito della sua modifica ad opera del laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) [legge recante modifica della legge sul mercato dell'energia elettrica (730/2021) (in prosieguo: la «legge 730/2021»)], la rete elettrica deve essere progettata, costruita e gestita in modo tale che, in particolare, soddisfi i requisiti di qualità relativi alla gestione di una rete elettrica, che la qualità tecnica della trasmissione e della distribuzione dell'energia elettrica sia peraltro buona e che il gestore della rete sia in grado di fornire servizi di trasmissione e di distribuzione agli utenti della sua rete in modo efficiente in termini di costi.

12 L'articolo 51 della legge sul mercato dell'energia elettrica contiene disposizioni più dettagliate sui requisiti di qualità per la gestione di una rete di distribuzione.

13 L'articolo 52, primo comma, di tale legge, come modificata dalla legge 730/2021, prevede che lo sviluppo della rete di distribuzione di energia elettrica deve essere basato su un piano di sviluppo trasparente, il quale deve comprendere, in particolare:

– un piano per i grandi investimenti in tale rete necessari per mantenere la capacità di trasmissione di quest'ultima e per collegare alla rete di distribuzione nuove capacità di produzione di energia elettrica e nuovi carichi che si aggiungono a tale rete nei dieci anni successivi, il quale comprenda le stazioni di ricarica per veicoli elettrici e il fabbisogno di fornitura di energia elettrica da terra per le imbarcazioni marittime e interne;

– misure la cui attuazione comporta che i requisiti di cui agli articoli 51 e 119 di tale legge si applichino e siano mantenuti nella rete di distribuzione;

– un piano relativo all'uso eventuale della flessibilità del consumo di energia elettrica e dello stoccaggio della medesima, all'eventuale utilizzo di misure di efficienza energetica del gestore della rete di distribuzione e all'eventuale uso di altre risorse, come opzione rispetto all'espansione della capacità di trasmissione della rete di distribuzione, e

– adeguati confronti dell'efficacia in termini di costi delle misure volte allo sviluppo della rete di distribuzione.

14 L'articolo 119 della legge sul mercato dell'energia elettrica, come modificata dalla legge 730/2021, contiene una disposizione transitoria sulla sicurezza operativa della rete di distribuzione.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

15 Con delibere del 30 novembre 2015, l'Agenzia per l'energia ha stabilito, per i periodi di controllo compresi rispettivamente tra il 1º gennaio 2016 e il 31 dicembre 2019 nonché tra il 1º gennaio 2020 e il 31 dicembre 2023, metodi di controllo relativi alla determinazione della remunerazione spettante al gestore di rete, a titolo di gestione di una rete, e dei corrispettivi percepiti per il servizio di trasmissione.

16 Con delibere del 15 dicembre 2021 (in prosieguo: le «delibere controverse»), tale agenzia ha modificato le sue delibere del 30 novembre 2015. In particolare, essa ha rivisto, per il periodo compreso tra il 1º gennaio 2022 e il 31 dicembre 2023, tali metodi di controllo. Inoltre, nelle delibere controverse, essa ha dichiarato di aver proceduto a tale modifica di propria iniziativa a seguito dell'entrata in vigore della legge 730/2021.

17 Con ricorsi proposti il 17 e il 19 gennaio 2022 dinanzi al markkinaoikeus (Tribunale delle questioni economiche, Finlandia), giudice del rinvio, le ricorrenti nei procedimenti principali chiedono, in particolare, l'annullamento delle delibere controverse nella parte in cui esse hanno modificato detti metodi di controllo aggiornando i prezzi unitari utilizzati nel calcolo della base di remunerazione e sopprimendo il metodo opzionale utilizzato ai fini della determinazione del tasso di interesse privo di rischio. Tali ricorrenti fanno valere, in particolare, che l'Agenzia per l'energia non ha adottato tali delibere in modo autonomo, nella sua qualità di autorità di regolazione indipendente, conformemente ai requisiti previsti dall'articolo 57 della direttiva 2019/944.

18 L'Agenzia per l'energia chiede al giudice del rinvio di respingere tali ricorsi. Essa fa valere, dinanzi a tale giudice, che il cambiamento dei metodi di controllo relativi alla determinazione della remunerazione del gestore di rete e dei corrispettivi percepiti per il servizio di trasmissione rientra nell'ambito delle modifiche apportate alla legge sul mercato dell'energia elettrica e alla legge di controllo. Essa sostiene che il legislatore nazionale ha tuttavia ritenuto che tali modifiche siano conformi ai requisiti del diritto dell'Unione relativi all'indipendenza dell'autorità nazionale di regolazione e che esse si limitino ad enunciare orientamenti generali.

19 Il giudice del rinvio rileva che esso dovrà valutare, nell'ambito del procedimento principale, la questione se l'Agenzia per l'energia potesse, con le delibere controverse, modificare, nel corso di un periodo di controllo, tali metodi di controllo. Nell'ambito di tale valutazione, al medesimo spetterebbe stabilire se le modifiche della legge sul mercato dell'energia elettrica introdotte dalla legge 730/2021 pregiudichino l'indipendenza dell'autorità nazionale di regolazione prevista dalla direttiva 2019/944 per quanto riguarda la fissazione delle tariffe di rete e di altri compiti di regolamentazione incombenti a tale autorità. A tal fine, sarebbe necessario interpretare l'articolo 57, paragrafi 4 e 5, e l'articolo 59 di tale direttiva.

20 L'Agenzia per l'energia avrebbe giustificato le delibere controverse essenzialmente con i lavori preparatori della legge 730/2021. In tali delibere, sarebbe indicato, in particolare, che, a seguito delle modifiche della legge sul mercato dell'energia elettrica introdotte dalla legge 730/2021, entrate in vigore il 1º agosto 2021, tale agenzia ha iniziato a preparare una modifica di detti metodi di controllo al fine di renderli conformi ai requisiti della legislazione. L'obiettivo principale di tali modifiche sarebbe quello di fornire a detta agenzia nuovi strumenti che consentano di influenzare l'evoluzione dei prezzi di trasmissione senza compromettere lo sviluppo di reti elettriche intelligenti e garantendo la sicurezza dell'approvvigionamento.

21 Il progetto di legge che prevede dette modifiche, elaborato dal governo finlandese (in prosieguo: il «progetto di legge»), esporrebbe che l'obiettivo di queste ultime è quello di frenare l'aumento dei prezzi di distribuzione dell'energia elettrica mediante misure volte a ridurre il livello dei costi dei gestori di reti di distribuzione e ad attenuare l'aumento del livello di tali costi. Tale progetto avrebbe riguardato modifiche dei metodi di controllo che l'Agenzia per l'energia avrebbe attuato successivamente all'entrata in vigore delle modifiche della legge sul mercato dell'energia elettrica ad opera della legge 730/2021. In detto progetto, sarebbe stato evidenziato che la revisione delle metodologie di calcolo non è subordinata all'esistenza di una legislazione riguardante direttamente il contenuto di tali metodologie di calcolo. Vi verrebbe inoltre spiegato che tale agenzia ha indicato, in una relazione quadro elaborata durante i lavori preparatori del medesimo progetto, che, a causa delle modifiche proposte della normativa applicabile ai gestori di reti di distribuzione, essa dovrebbe già modificare, per il periodo di controllo attuale, le sue delibere di fissazione in vigore attinenti alle metodologie di calcolo delle tariffe di tali gestori.

22 Secondo la valutazione del Ministero dell'Economia e del Lavoro esposta nel progetto di legge in questione, le modifiche di tali metodologie di calcolo avrebbero un'incidenza significativa sulle remunerazioni dei gestori di reti di distribuzione e dei proprietari di queste ultime.

23 Inoltre, la commissione per gli affari economici del Parlamento finlandese avrebbe indicato, in una relazione presentata nell'ambito dei dibattiti parlamentari relativi al suddetto progetto di legge, che occorreva intervenire sulle remunerazioni eccessive dei gestori di reti rese possibili dalle metodologie di calcolo esistenti. Secondo tale relazione, nell'ambito del modello di controllo in vigore all'epoca dei fatti di cui trattasi, il valore della rete sarebbe stato determinato sulla base dei prezzi unitari per componente fissati dall'Agenzia per l'energia per un periodo di otto anni, dal

2016 al 2023, e tali prezzi non rispecchiano più il livello dei costi reali. Secondo detta relazione, le modifiche della legge sarebbero specificamente destinate a consentire un cambiamento del modello di controllo nel corso dell'attuale periodo di controllo.

24 Peraltro, il giudice del rinvio ritiene che dalle sentenze dell'11 giugno 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), e del 2 settembre 2021, Commissione/Germania (Trasposizione delle direttive 2009/72 e 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), risulti che né le metodologie di calcolo delle tariffe di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica in generale, né le diverse questioni essenziali ad esse relative possono essere fissate, dal diritto nazionale, in modo vincolante per l'autorità nazionale di regolazione. Inoltre, secondo tale giurisprudenza, l'orientamento del processo decisionale dell'autorità nazionale di regolazione da parte di rappresentanti di un ministero per quanto riguarda i compiti e le competenze di regolamentazione essenziali di tale autorità costituirebbe una violazione dell'indipendenza di quest'ultima.

25 La direttiva 2019/944 non impedirebbe agli Stati membri di definire e attuare le proprie politiche energetiche. Tuttavia, gli orientamenti generali in materia di politica energetica formulati dagli Stati membri non dovrebbero limitare l'indipendenza o l'autonomia delle autorità di regolazione né interferire con i loro compiti e le loro competenze di regolamentazione essenziali.

26 Il giudice del rinvio osserva inoltre che le modifiche della legge sul mercato dell'energia elettrica introdotte dalla legge 730/2021 non riguardavano, di per sé, i metodi di controllo dei gestori di rete di distribuzione applicati dall'Agenzia per l'energia ai fini della determinazione della congrua remunerazione dei gestori medesimi. Allo stesso modo, le menzionate modifiche non avrebbero modificato direttamente né i prezzi unitari utilizzati ai fini del calcolo della base di detta remunerazione né il tasso di interesse privo di rischio utilizzato nella determinazione del congruo livello di remunerazione. Infatti, l'obiettivo di dette modifiche, quale risulterebbe dai lavori preparatori delle stesse, sarebbe stato quello di indurre una diminuzione dei prezzi della distribuzione di energia elettrica. A tal fine, all'autorità di regolazione sarebbero stati conferiti strumenti e giustificazioni per modificare le metodologie di calcolo sin dalla metà del periodo di controllo, essendo state valutate in anticipo le modifiche di tali metodologie e i loro effetti. Risulterebbe che tali considerazioni abbiano avuto un'incidenza diretta sull'adozione, da parte dell'Agenzia per l'energia, delle delibere controverse.

27 Tale giudice ritiene che un'interpretazione del diritto dell'Unione sia necessaria al fine di risolvere la controversia di cui è investito sulla questione se si possa ritenere che l'obiettivo, perseguito da una normativa nazionale, consistente nel frenare l'aumento dei prezzi di distribuzione dell'energia elettrica e nel ridurre i costi relativi a tale distribuzione, al fine di incrementare l'efficienza in materia di costi delle imprese di rete, non incida sui compiti e sulle competenze di regolamentazione dell'autorità nazionale di regolazione, o se si debba ritenere che orientamenti generali come quelli di cui trattasi nel procedimento principale possano incidere su tali compiti. Detto giudice si chiede altresì quali siano i criteri da prendere in considerazione ai fini di una siffatta valutazione. In tale contesto, lo stesso giudice si interroga, inoltre, sul significato da attribuire al riguardo al fatto che le considerazioni sopra esposte figurano nei lavori preparatori di una legge, tenuto conto, in particolare, della sentenza del 29 aprile 2004, Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), nonché sulla questione se tali considerazioni possano essere considerate come «orientamenti di politica generale», ai sensi dell'articolo 57 della direttiva 2019/944.

28 In tale contesto, il markkinaoikeus (Tribunale delle questioni economiche) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Quali criteri debbano essere applicati e presi in considerazione nel valutare in quali casi vi sia un'interferenza con i compiti e le competenze di regolamentazione essenziali dell'autorità nazionale di regolazione tale da non preservare l'indipendenza dell'autorità medesima, ai sensi dell'articolo 57, paragrafi 4 e 5, della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica, e in quali casi si tratti, invece, di orientamenti generali non connessi con i compiti e le competenze di regolamentazione di cui all'articolo 59 della direttiva stessa.

2. Se una modifica della normativa nazionale, quale [quella oggetto del procedimento principale], diretta ad influire sui prezzi di distribuzione dell'energia elettrica nel modo indicato nei lavori preparatori della legge di modifica, introducendo emendamenti alla legge nazionale sul mercato dell'energia elettrica riguardanti il contesto normativo dei gestori di rete, senza incidere, di per sé, direttamente sulle tariffe di trasmissione o di distribuzione o sui metodi di calcolo delle medesime, per effetto delle quali tuttavia l'autorità nazionale di regolazione ha dovuto modificare i propri metodi di controllo nel mezzo di un periodo di controllo in corso, possa essere considerata, con riguardo al requisito dell'indipendenza dell'autorità di regolazione, compatibile con l'articolo 57, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2019/944».

Sulle questioni pregiudiziali

29 Con le sue due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 57, paragrafo 4, e paragrafo 5, primo comma, lettera a), della direttiva 2019/944, in combinato disposto con l'articolo 59 di quest'ultima, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale il cui obiettivo, quale risulta dai suoi lavori preparatori, consiste, in particolare, nell'esercitare un'influenza sui prezzi di distribuzione dell'energia elettrica, senza tuttavia contenere disposizioni che disciplinino specificamente le tariffe di trasmissione o di distribuzione dell'energia elettrica né le metodologie di calcolo di queste ultime, ma la cui entrata in vigore abbia comportato che l'autorità nazionale di regolazione abbia modificato i metodi di controllo delle tariffe della gestione della rete elettrica prima della scadenza del periodo di controllo in corso alla data di tale entrata in vigore.

30 A tal riguardo, l'articolo 57, paragrafo 4, di tale direttiva dispone, in sostanza, che gli Stati membri garantiscono l'indipendenza dell'autorità di regolazione e provvedono, a tal fine, affinché, nell'esercizio dei compiti di regolamentazione che le sono conferiti da detta direttiva e dalla normativa connessa, tale autorità sia giuridicamente distinta e funzionalmente indipendente da altri soggetti pubblici o privati e che detta autorità garantisca che il suo personale e le persone responsabili della sua gestione agiscano in maniera indipendente da qualsiasi interesse commerciale e non sollecitino né accettino istruzioni dirette da alcun governo o altro soggetto pubblico o privato nell'esecuzione di tali compiti. Tuttavia, ai sensi di tale articolo 57, paragrafo 4, lettera b), ii), quest'ultimo requisito lascia impregiudicati la stretta cooperazione, se del caso, con altre autorità nazionali, o gli orientamenti di politica generale elaborati dal governo, non connessi con i compiti e le competenze di regolazione di cui all'articolo 59 della direttiva 2019/944, che includono, conformemente al paragrafo 1, lettera a), di quest'ultimo articolo, quello di stabilire o approvare le tariffe di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica o le loro metodologie di calcolo.

31 Inoltre, detto articolo 57 prevede, al suo paragrafo 5, primo comma, lettera a), che, al fine di tutelare l'indipendenza dell'autorità di regolazione, gli Stati membri provvedano in particolare affinché tale autorità possa adottare decisioni autonomamente, indipendentemente da qualsiasi organo politico.

32 Le disposizioni dell'articolo 57 della direttiva 2019/944 rispecchiano, in sostanza, il contenuto dei considerando 80 e 87 di tale direttiva, secondo i quali, per garantire il buon funzionamento del mercato interno dell'energia elettrica, è necessario, da un lato, che le autorità di regolazione siano in grado di adottare decisioni su tutti gli aspetti pertinenti della regolamentazione ed essere interamente indipendenti da qualsiasi altro interesse pubblico o privato e, dall'altro, che detta direttiva non privi gli Stati membri della possibilità di stabilire ed emanare la propria politica energetica nazionale.

33 In particolare, a tal riguardo, detto considerando 87 enuncia che, sulla base delle disposizioni costituzionali di uno Stato membro, potrebbe rientrare nella competenza di quest'ultimo determinare il quadro strategico in cui le autorità di regolazione devono operare, ad esempio per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento. Tuttavia, gli orientamenti generali in materia di politica energetica formulati dallo Stato membro non devono incidere sull'indipendenza o l'autonomia di detta autorità.

34 In primo luogo, per quanto riguarda la nozione di «indipendenza», occorre osservare che essa non è definita dalla direttiva 2019/944. Tuttavia, dalla giurisprudenza della Corte relativa all'interpretazione della direttiva 2009/72, il cui articolo 35, paragrafi 4 e 5, è sostanzialmente identico all'articolo 57, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2019/944, risulta che tale nozione designa, nel suo significato abituale, per quanto riguarda gli organi pubblici, uno status che garantisce all'organo interessato la possibilità di agire in piena libertà rispetto agli organismi nei confronti dei quali deve essere garantita l'indipendenza di tale organo, al riparo da qualsiasi istruzione e influenza esterna. Tale indipendenza decisionale implica che, nell'ambito dei compiti e delle competenze delle autorità nazionali di regolazione, queste ultime adottino le loro decisioni in maniera autonoma, sulla sola base dell'interesse pubblico, per garantire il rispetto degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2009/72, senza essere soggette a istruzioni esterne provenienti da altri organi pubblici o privati [v., in tal senso, sentenze dell'11 giugno 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punti 32, 33 e 54, nonché del 2 settembre 2021, Commissione/Germania (Trasposizione delle direttive 2009/72 e 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punti 108 e 109].

35 A tal riguardo, la Corte ha rilevato che la piena indipendenza delle autorità nazionali di regolazione nei confronti degli enti economici e degli enti pubblici, siano essi organi amministrativi o organi politici e, in quest'ultimo caso, titolari del potere esecutivo o del potere legislativo, è necessaria per garantire che le decisioni adottate da tali autorità siano imparziali e non discriminatorie, escludendo la possibilità di privilegiare le imprese e gli interessi economici connessi al governo, alla maggioranza o, in ogni caso, al potere politico, nonché per consentire a dette autorità di iscrivere la loro azione in una prospettiva a lungo termine, necessaria per realizzare gli obiettivi della direttiva 2009/72. Inoltre, la Corte ha precisato che l'indipendenza delle autorità nazionali di regolazione deve essere garantita non solo nei confronti del governo, ma anche nei confronti del legislatore nazionale [v., in tal senso, sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Germania (Trasposizione delle direttive 2009/72 e 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punti 112 e 130].

36 Per giunta, la Corte ha dichiarato che i rappresentanti dei ministeri nazionali non possono utilizzare la loro partecipazione a procedimenti relativi alla fissazione di prezzi per esercitare una qualsivoglia pressione sull'autorità di regolazione o per impartire istruzioni che possano orientare le sue decisioni nell'ambito dell'esercizio dei suoi compiti e delle sue competenze (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punto 62).

37 In secondo luogo, come dichiarato dalla Corte, le competenze riservate all'autorità di regolazione rientrano nel settore dell'esecuzione, sulla base di una valutazione tecnica specializzata della realtà, e, nell'esercizio di tali competenze, tale autorità è soggetta a principi e a norme stabiliti da un quadro normativo dettagliato a livello dell'Unione, che limitano il suo potere discrezionale e le impediscono di compiere scelte di natura politica [v., in tal senso, sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Germania (Trasposizione delle direttive 2009/72 e 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punto 132].

38 Infatti, sebbene, secondo la formulazione dell'articolo 59, paragrafo 1, lettera m), della direttiva 2019/944, spetti certamente alle autorità di regolazione vigilare sul rispetto delle norme che disciplinano la sicurezza e l'affidabilità della rete nonché rivedere le loro prestazioni passate, da tale formulazione non risulta che l'adozione di tali norme rientri nelle loro competenze.

39 A tal riguardo, come risulta dal considerando 87 della direttiva in parola e come previsto dall'articolo 194, paragrafo 2, secondo comma, TFUE, gli Stati membri hanno il diritto di determinare le condizioni di utilizzo delle loro risorse energetiche. Detta direttiva non priva quindi gli Stati membri della possibilità di stabilire ed emanare la propria politica energetica nazionale nonché di determinare il quadro strategico delle autorità di regolazione, in particolare per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento. Pertanto, gli Stati membri sono liberi di adottare la propria normativa relativa al mercato nazionale dell'energia elettrica, salvo per quanto riguarda i compiti e le competenze delle autorità di regolazione previsti dalla medesima direttiva.

40 In tale ottica, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 52 e 53 delle sue conclusioni, l'esercizio, da parte di uno Stato membro, delle sue competenze quanto alla definizione della sua politica energetica può comportare ripercussioni sui costi di gestione della rete elettrica. Inoltre, la mera circostanza che uno Stato membro miri a far diminuire, mediante l'adozione di una normativa, i prezzi della distribuzione di energia elettrica non è, in quanto tale, incompatibile con l'articolo 57, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2019/944.

41 Ciò premesso, non possono essere ammesse, alla luce dell'articolo 57, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2019/944, misure di regolamentazione nazionali che comprendono disposizioni dettagliate che stabiliscono, in modo specifico, gli elementi che sono a discrezione dell'autorità di regolazione, quali il livello delle tariffe della rete elettrica o le metodologie concrete del loro calcolo.

42 A tal riguardo, spetta al giudice nazionale interessato verificare, al fine di valutare la compatibilità di una misura di regolamentazione nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, con il principio di indipendenza delle autorità di regolazione, se la modifica dei metodi di fissazione delle tariffe della rete elettrica da parte dell'autorità nazionale di regolazione sia la conseguenza di una legge vertente esclusivamente su un aspetto che non è connesso a un compito di tale autorità, ai sensi dell'articolo 59 della direttiva 2019/944, quale la sicurezza dell'approvvigionamento.

43 Inoltre, occorre assicurarsi che le considerazioni formulate nel corso del processo di adozione di una legge da parte del governo di uno Stato membro, in particolare quelle relative all'eventuale impatto di tale legge sulla fissazione delle tariffe della rete elettrica interessata, riportate nei lavori preparatori di detta legge, siano prive di carattere vincolante e non possano in alcun caso essere considerate, dall'autorità di regolazione, come istruzioni alle quali essa sarebbe tenuta a conformarsi nell'esercizio dei suoi compiti e delle sue competenze (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punto 63).

44 Peraltro, il fatto che il legislatore nazionale abbia modificato, prima della scadenza del periodo di controllo in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge, i requisiti riguardanti la sicurezza dell'approvvigionamento stabiliti dal governo di cui trattasi e che, di conseguenza, tali tariffe siano state modificate dall'autorità di regolazione, non mette in discussione, in quanto tale, il carattere indipendente dell'esercizio, da parte di quest'ultima, delle sue competenze.

45 Nel caso di specie, come risulta dal fascicolo di cui dispone la Corte e fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, al fine di migliorare la sicurezza delle reti di distribuzione di energia elettrica, in particolare a mente delle condizioni meteorologiche estreme che hanno causato gravi perturbazioni dell'approvvigionamento di energia elettrica in Finlandia, il legislatore nazionale ha adottato la legge sul mercato dell'energia elettrica, fissando ai gestori di tali reti obiettivi volti a migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento. Secondo il governo finlandese, tale legge aveva previsto, a tal fine, in particolare, un obbligo, per detti gestori, di soddisfare, per tappe e fino alla fine del 2028, nelle loro rispettive zone di responsabilità, i requisiti relativi alla costruzione e alla manutenzione di dette reti. Tuttavia, le modifiche di tale legge ad opera della legge 730/2021 sono state adottate, come indicato dal suddetto governo, onde prolungare il periodo di attuazione di tali requisiti per limitare, secondo i lavori preparatori di detta legge 730/2021, gli aumenti dei prezzi di distribuzione di energia elettrica. Il giudice del rinvio rileva, a tal riguardo, che tali modifiche non riguardavano, in quanto tali, i metodi di controllo dei tassi di remunerazione dei gestori di reti di distribuzione applicate dall'Agenzia per l'energia.

46 Nell'ambito dell'iter legislativo di cui trattasi nel procedimento principale e ai fini della prevedibilità di quest'ultimo, l'Agenzia per l'energia ha presentato una relazione quadro vertente sui metodi di controllo della fissazione delle tariffe per la gestione della rete elettrica, avente valore di una perizia indipendente sull'incidenza potenziale di dette modifiche in materia di sicurezza dell'approvvigionamento su tali tariffe. Inoltre, alla luce del fascicolo di cui dispone la Corte e come sostiene tale agenzia, risulta, fatta salva la valutazione del giudice del rinvio, che, nelle delibere controverse, detta agenzia si è occupata di propria iniziativa della questione di tali metodi di controllo dopo la data di entrata in vigore della legge 730/2021, conformemente all'articolo 13, primo comma, punto 2, della legge di controllo, che demanda esplicitamente a detta agenzia il potere di valutare la necessità e le basi delle modifiche di detti metodi.

47 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni poste dichiarando che l'articolo 57, paragrafo 4, e paragrafo 5, primo comma, lettera a), della direttiva 2019/944, in combinato disposto con l'articolo 59 di quest'ultima, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale il cui obiettivo, quale risulta dai suoi lavori preparatori, consista, in particolare, nell'esercitare un'influenza sui prezzi di distribuzione dell'energia elettrica, senza tuttavia contenere disposizioni che disciplinino specificamente le tariffe di trasmissione o di distribuzione dell'energia elettrica né le metodologie di calcolo di queste

ultime, ma la cui entrata in vigore abbia comportato che l'autorità nazionale di regolazione ha modificato i metodi di controllo delle tariffe della gestione della rete elettrica prima della scadenza del periodo di controllo in corso alla data di tale entrata in vigore.

Sulle spese

48 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:

L'articolo 57, paragrafo 4 e paragrafo 5, primo comma, lettera a), 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, in combinato disposto con l'articolo 59 di quest'ultima,

dev'essere interpretata nel senso che:

esso non osta a una normativa nazionale il cui obiettivo, quale risulta dai suoi lavori preparatori, consista, in particolare, nell'esercitare un'influenza sui prezzi di distribuzione dell'energia elettrica, senza tuttavia contenere disposizioni che disciplinino specificamente le tariffe di trasmissione o di distribuzione dell'energia elettrica né le metodologie di calcolo di queste ultime, ma la cui entrata in vigore abbia comportato che l'autorità nazionale di regolazione ha modificato i metodi di controllo delle tariffe della gestione della rete elettrica prima della scadenza del periodo di controllo in corso alla data di tale entrata in vigore.

Firme