



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

11 aprile 2019*

«Rinvio pregiudiziale – Energia – Settore del gas di petrolio liquefatto (GPL) – Tutela dei consumatori – Obbligo di interesse economico generale – Prezzo massimo della bombola di gas – Obbligo di distribuzione a domicilio – Articolo 106 TFUE – Direttive 2003/55/CE, 2009/73/CE e 2006/123/CE – Interpretazione della sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.* (C-265/08, EU:C:2010:205) – Principio di proporzionalità»

Nelle cause riunite C-473/17 e C-546/17,

aventi ad oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), con decisioni del 29 giugno 2017 (C-473/17) e del 19 luglio 2017 (C-546/17), pervenute in cancelleria il 2 agosto 2017 (C-473/17) e il 18 settembre 2017 (C-546/17), nei procedimenti

Repsol Butano SA (C-473/17),

DISA Gas SAU (C-546/17)

contro

Administración del Estado,

con l'intervento di:

Redexis Gas SL,

Repsol Butano SA (C-546/17),

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, vicepresidente della Corte, facente funzione di presidente della prima sezione, J.-C. Bonichot (relatore), A. Arabadjiev, E. Regan e C.G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: E. Tanchev

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e a seguito dell'udienza del 26 settembre 2018,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

considerate le osservazioni presentate:

- per Repsol Butano SA e DISA Gas SAU, da F. Castedo Bartolomé, F. Castedo Álvarez, L. Moliner Oliva e A. Rueda García, abogados;
- per il governo spagnolo, da A. Rubio González e A. Gavela Llopis, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da O. Beynet e S. Pardo Quintillán, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 dicembre 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione della direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE (GU 2003, L 176, pag. 57) e del principio di proporzionalità, quali interpretati dalla Corte nella sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.* (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 2 Tali domande sono state presentate nel contesto di due controversie tra Repsol Butano SA e DISA Gas SAU, da una parte, e l'Administración del Estado (amministrazione dello Stato, Spagna), con riguardo alla legittimità dell'Orden IET/389/2015 por la que se actualiza el sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados y se modifica el sistema de determinación automática de las tarifas de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo por canalización (decreto IET/389/2015, con cui si aggiorna il sistema di determinazione automatica dei prezzi massimi di vendita, al lordo delle imposte, dei gas di petrolio liquefatti imbottigliati e che modifica il sistema di determinazione automatica delle tariffe di vendita, al lordo delle imposte, dei gas di petrolio liquefatti distribuiti in condotte), del 5 marzo 2015 (BOE n. 58, del 9 marzo 2015, p. 20850, in prosieguo: il «decreto IET/389/2015»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

La direttiva 2003/55

- 3 La direttiva 2003/55, abrogata dalla 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), al suo articolo 1, prevedeva quanto segue:

«1. La presente direttiva stabilisce norme comuni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio di gas naturale. Essa definisce le norme relative all'organizzazione e al funzionamento del settore del gas naturale, l'accesso al mercato, i criteri e le procedure applicabili in materia di rilascio di autorizzazioni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio di gas naturale nonché la gestione dei sistemi.

2. Le norme stabilite dalla presente direttiva per il gas naturale, compreso il gas naturale liquefatto (GNL), si applicano anche al biogas e al gas derivante dalla biomassa o ad altri tipi di gas, nella misura in cui i suddetti gas possano essere iniettati nel sistema del gas naturale e trasportati attraverso tale sistema senza porre problemi di ordine tecnico o di sicurezza».

4 L'articolo 3, paragrafo 2, della citata direttiva stabiliva quanto segue:

«Nel pieno rispetto delle pertinenti disposizioni del trattato [CE], in particolare dell'articolo 86, gli Stati membri possono, nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore del gas obblighi relativi al servizio pubblico concernenti la sicurezza, compresa la sicurezza dell'approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la tutela dell'ambiente, compresa l'efficienza energetica e la protezione del clima. Tali obblighi sono chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori, verificabili e garantiscono alle società dell'Unione europea che operano nel settore del gas parità di accesso ai consumatori nazionali. In materia di sicurezza dell'approvvigionamento, di efficienza energetica e di gestione della domanda e per il conseguimento degli obiettivi ambientali di cui al presente paragrafo, gli Stati membri possono attuare una programmazione a lungo termine, tenendo conto della possibilità che terzi chiedano l'accesso al sistema».

La direttiva 2009/73

5 L'articolo 1 della direttiva 2009/73 prevede quanto segue:

«1. La presente direttiva stabilisce norme comuni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio di gas naturale. Essa definisce le norme relative all'organizzazione e al funzionamento del settore del gas naturale, l'accesso al mercato, i criteri e le procedure applicabili in materia di rilascio di autorizzazioni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio di gas naturale nonché la gestione dei sistemi.

2. Le norme stabilite dalla presente direttiva per il gas naturale, compreso il GNL, si applicano in modo non discriminatorio anche al biogas e al gas derivante dalla biomassa o ad altri tipi di gas, nella misura in cui i suddetti gas possano essere iniettati nel sistema del gas naturale e trasportati attraverso tale sistema senza porre problemi di ordine tecnico o di sicurezza».

6 L'articolo 3, paragrafo 2, della citata direttiva stabilisce quanto segue:

«Nel pieno rispetto delle pertinenti disposizioni del trattato [CE], in particolare dell'articolo 86, gli Stati membri possono, nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore del gas obblighi relativi al servizio pubblico concernenti la sicurezza, compresa la sicurezza dell'approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la tutela dell'ambiente, compresa l'efficienza energetica, l'energia da fonti rinnovabili e la protezione del clima. Tali obblighi sono chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili, e garantiscono alle imprese di gas naturale della Comunità parità di accesso ai consumatori nazionali. In materia di sicurezza dell'approvvigionamento, di efficienza energetica e di gestione della domanda e per il conseguimento degli obiettivi ambientali e degli obiettivi relativi all'energia da fonti rinnovabili di cui al presente paragrafo, gli Stati membri possono attuare una programmazione a lungo termine, tenendo conto della possibilità che terzi chiedano l'accesso al sistema».

La direttiva 2006/123/CE

- 7 I considerando 5, 8, 17, da 70 a 73 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36), così recitano:
- «(5) È necessario (...) eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri nonché garantire ai destinatari e ai prestatori la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato. Poiché gli ostacoli al mercato interno dei servizi riguardano tanto gli operatori che intendono stabilirsi in altri Stati membri quanto quelli che prestano un servizio in un altro Stato membro senza stabilirvisi, occorre permettere ai prestatori di sviluppare le proprie attività nel mercato interno stabilendosi in uno Stato membro o avvalendosi della libera circolazione dei servizi. I prestatori devono poter scegliere tra queste due libertà, in funzione della loro strategia di sviluppo in ciascuno Stato membro.
- (8) È opportuno che le disposizioni della presente direttiva relative alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi si applichino soltanto nella misura in cui le attività in questione sono aperte alla concorrenza e non obblighino pertanto gli Stati membri a liberalizzare i servizi d'interesse economico generale, a privatizzare gli enti pubblici che forniscono tali servizi o ad abolire i monopoli esistenti per quanto riguarda altre attività o certi servizi di distribuzione.
- (17) La presente direttiva si applica soltanto ai servizi che sono prestati dietro corrispettivo economico. (...) I servizi d'interesse economico generale sono servizi che, essendo prestati dietro corrispettivo economico, rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva. Tuttavia, alcuni servizi d'interesse economico generale, per esempio quelli che possono esistere nel settore dei trasporti, sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva, mentre altri servizi d'interesse economico generale, per esempio quelli che possono esistere nel settore postale, sono oggetto di una deroga alla disposizione sulla libera prestazione di servizi stabilita nella presente direttiva. (...)
- (70) Ai fini della presente direttiva e fatto salvo l'articolo 16 del trattato, possono essere considerati servizi d'interesse economico generale soltanto i servizi la cui fornitura costituisca adempimento di una specifica missione d'interesse pubblico affidata al prestatore dallo Stato membro interessato. Tale affidamento dovrebbe essere effettuato mediante uno o più atti, la cui forma è stabilita da ciascuno Stato membro, e precisare la natura di tale specifica missione.
- (71) La procedura di valutazione reciproca prevista dalla presente direttiva non dovrebbe pregiudicare la libertà degli Stati membri di stabilire nei rispettivi ordinamenti giuridici un elevato livello di tutela degli interessi generali, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi di politica sociale. Inoltre, è necessario che il processo di valutazione reciproca tenga pienamente conto delle specificità dei servizi di interesse economico generale e delle funzioni particolari a essi assegnate. Tali specificità possono giustificare talune restrizioni alla libertà di stabilimento, soprattutto quando tali restrizioni mirino alla protezione della sanità pubblica e ad obiettivi di politica sociale e qualora soddisfino le condizioni di cui all'articolo 15, paragrafo 3, lettere a), b) e c). (...)
- (72) I servizi d'interesse economico generale sono correlati a compiti importanti relativi alla coesione sociale e territoriale. La realizzazione di tali compiti non dovrebbe essere ostacolata dal processo di valutazione previsto dalla presente direttiva. Tale processo non dovrebbe incidere sui requisiti necessari per la realizzazione dei compiti in questione mentre occorre al contempo esaminare la questione delle restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento.

(73) (...) La valutazione della compatibilità delle tariffe obbligatorie minime e/o massime con la libertà di stabilimento riguarda soltanto le tariffe specificamente imposte dalle autorità competenti per la prestazione di determinati servizi e non, ad esempio, le norme generali in materia di determinazione dei prezzi, ad esempio per la locazione di immobili».

8 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123:

«1. La presente direttiva stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi.

2. La presente direttiva non riguarda la liberalizzazione dei servizi d'interesse economico generale riservati a enti pubblici o privati, né la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi».

9 L'articolo 2 della direttiva in parola così recita:

«1. La presente direttiva si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro.

2. La presente direttiva non si applica alle attività seguenti:

a) i servizi non economici d'interesse generale;

(...)».

10 L'articolo 15 di tale direttiva, intitolato «Requisiti da valutare», che figura al capo III della stessa, relativo alla libertà di stabilimento dei prestatori, dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico prevede i requisiti di cui al paragrafo 2 e provvedono affinché tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3. Gli Stati membri adattano le loro disposizioni legislative, regolamentari o amministrative per renderle conformi a tali condizioni.

2. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto dei requisiti non discriminatori seguenti:

(...)

g) tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare;

h) l'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

3. Gli Stati membri verificano che i requisiti di cui al paragrafo 2 soddisfino le condizioni seguenti:

a) non discriminazione: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale;

b) necessità: i requisiti sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;

c) proporzionalità: i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; essi non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato.

4. I paragrafi 1, 2 e 3 si applicano alla legislazione riguardante i servizi d'interesse economico generale solo in quanto la loro applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata.

(...)

6. A decorrere dal 28 dicembre 2006 gli Stati membri possono introdurre nuovi requisiti quali quelli indicati al paragrafo 2 soltanto quando essi sono conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3.

(...)».

Diritto spagnolo

- 11 L'articolo 1, paragrafo 3, della Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos (legge n. 34/1998 relativa al settore degli idrocarburi), del 7 ottobre 1998 (BOE n. 241, dell'8 ottobre 1998, pag. 33517), prevede quanto segue:

«Le attività finalizzate alla fornitura di idrocarburi liquidi e gassosi sono realizzate secondo principi di obiettività, trasparenza e libera concorrenza».

- 12 L'articolo 37, paragrafo 1, di detta legge così dispone:

«Le attività di raffinazione di petrolio greggio, trasporto, stoccaggio, distribuzione e vendita di prodotti derivati dal petrolio, compresi i gas di petrolio liquefatti, possono essere svolte liberamente alle condizioni previste dalla presente legge, fatti salvi gli obblighi che possono derivare da altre disposizioni e dalla legislazione di settore rilevante, segnatamente fiscali, relativi alla pianificazione territoriale, all'ambiente e alla tutela dei consumatori e degli utenti».

- 13 L'articolo 38 di detta legge enuncia quanto segue:

«I prezzi dei prodotti derivati dal petrolio sono liberi».

- 14 La quarta disposizione transitoria della Ley 34/1998 era così formulata:

«Mediante una formula determinata per regolamento, il governo può fissare il prezzo massimo di vendita al pubblico del gas di petrolio liquefatto imbottigliato sino a che le condizioni della concorrenza in questo mercato non siano considerate sufficienti. Il prezzo massimo comprenderà il costo della consegna a domicilio».

- 15 L'articolo 5 del Real Decreto-ley 15/1999 por el que se aprueban medidas de liberalización, reforma estructural e incremento de la competencia en el sector de hidrocarburos (regio decreto legge 15/1999 con cui si approvano misure di liberalizzazione, riforma strutturale e aumento della concorrenza nel settore degli idrocarburi), del 1° ottobre 1999 (BOE n. 236, del 2 ottobre 1999, pag. 35442), prevedeva quanto segue:

«1. Il prezzo massimo di vendita al pubblico, al lordo dell'imposta, del gas di petrolio liquefatto imbottigliato in contenitori di peso netto uguale o superiore a 8 chilogrammi [kg] è fissato a 83,4 pesetas/kg, inclusa la distribuzione a domicilio. Tale prezzo è applicabile per un periodo di dodici mesi dall'entrata in vigore del presente regio decreto legge.

2. Il Ministro dell'Industria e dell'Energia stabilisce, con decreto ministeriale, in esito ad accordo della commissione delegata del governo per gli affari economici, entro il termine di dodici mesi fissato al paragrafo precedente, un sistema di fissazione dei prezzi del gas di petrolio liquefatto imbottigliato alla luce del carattere stagionale dei mercati.

3. Ove le condizioni di concorrenza su tale mercato non siano considerate sufficienti, il Ministro dell'Industria e dell'Energia può stabilire, con decreto ministeriale, in esito ad accordo della commissione delegata del governo per gli affari economici, altri sistemi di fissazione dei prezzi massimi di vendita al pubblico del gas di petrolio liquefatto imbottigliato. Il prezzo massimo comprenderà il costo della consegna a domicilio».

16 Il Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (regio decreto legge 8/2014, recante adozione di misure urgenti per la crescita, la competitività e l'efficacia), del 4 luglio 2014 (BOE n. 163, del 5 luglio 2014, pag. 52544), ha abrogato la quarta disposizione transitoria della legge 34/1998 nonché l'articolo 5 del regio decreto legge 15/1999.

17 La trentatreesima disposizione addizionale della legge 34/1998, come modificata dal regio decreto legge 8/2014, prevede quanto segue:

«1. Gli utenti che hanno un contratto di fornitura di gas di petrolio liquefatto imbottigliato in recipienti di peso pari o superiore a 8 kg e inferiore a 20 kg, fatta eccezione per i recipienti di miscelazione del gas di petrolio liquefatto utilizzato come carburante, hanno diritto alla consegna a domicilio.

Sulla penisola e in ciascuno dei territori insulari ed extra-peninsulari l'operatore di gas di petrolio liquefatto all'ingrosso avente la quota di mercato più ampia relativamente alle vendite nel settore del gas di petrolio liquefatto in bombole aventi un peso pari o superiore a 8 kg e inferiore a 20 kg, fatta eccezione per i recipienti di miscelazione del gas di petrolio liquefatto utilizzato come carburante, è tenuto a effettuare la consegna a domicilio a tutte le persone che lo richiedano entro il relativo ambito territoriale di pertinenza.

2. L'elenco dei fornitori di gas di petrolio liquefatto all'ingrosso con obbligo di consegna [a domicilio] è stabilito con decisione del Direttore generale per la politica energetica e le miniere ogni tre anni. Tale decisione sarà pubblicata nella Gazzetta ufficiale dello Stato.

Ove l'evoluzione del mercato e la struttura commerciale del settore lo richieda e, in ogni caso, ogni cinque anni, il governo rivedrà le condizioni di esercizio di tale obbligo imposto dalla presente disposizione o disporrà l'eliminazione della stessa.

3. Nonostante le disposizioni di cui all'articolo 38 della presente legge, sino a che le condizioni della concorrenza in questo mercato non siano considerate sufficienti, il Ministro dell'Industria, dell'Energia e del Turismo stabilisce, in esito ad accordo della commissione delegata del governo per gli affari economici, il prezzo massimo di vendita al pubblico del gas di petrolio liquefatto imbottigliato in bombole aventi un peso pari o superiore a 8 kg e inferiore a 20 kg, e una tara superiore a 9 kg, fatta eccezione per i recipienti di miscelazione ai fini dell'uso del gas di petrolio liquefatto come carburante, fissando i valori concreti di tali prezzi o un sistema di determinazione e di aggiornamento automatico di detti prezzi. Il prezzo massimo comprenderà il costo della consegna a domicilio.

4. Fatte salve le disposizioni dei paragrafi precedenti, nel caso in cui l'operatore all'ingrosso di gas di petrolio liquefatto con obbligo di consegna a domicilio non disponga di recipienti con un peso pari o superiore a 8 kg e inferiore a 20 kg, e una tara superiore a 9 kg, l'obbligo di consegna a domicilio al prezzo massimo di cui al punto 3 si estende, nel caso di tale operatore, ai recipienti di peso inferiore a 9 kg, nel relativo ambito territoriale.

5. Gli operatori all'ingrosso di gas di petrolio liquefatto devono fornire alla Direzione generale per la politica energetica e le miniere le informazioni richieste per l'esercizio delle loro funzioni, in particolare ai fini dell'applicazione, dell'analisi e del monitoraggio dell'obbligo di consegna a domicilio, delle forniture di gas di petrolio liquefatto e dei prezzi massimi praticati al pubblico, di cui alla precedente sezione».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

- 18 Risulta dalla decisione di rinvio che Repsol Butano e DISA Gas hanno proposto, dinanzi al Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), diversi ricorsi amministrativi ordinari contro il decreto IET/389/2015.
- 19 A sostegno del suo ricorso, Repsol Butano fa valere che il sistema di fissazione dei prezzi massimi del gas di petrolio liquefatto (in prosieguo: il «GPL») imbottigliato attuato con il decreto IET/389/2015 è in contrasto con la liberalizzazione del settore interessato nonché discriminatorio. Secondo DISA Gas, l'obbligo di distribuzione a domicilio delle bombole di GPL a un prezzo massimo regolamentato è discriminatorio in quanto è imposto a un solo operatore in ogni ambito territoriale definito dalla normativa spagnola. Inoltre, tale sistema sarebbe in contrasto con la liberalizzazione del settore e con il principio di proporzionalità e incoraggerebbe, del pari, le distorsioni della concorrenza.
- 20 Secondo il giudice del rinvio, il decreto IET/389/2015, che ha ad oggetto, segnatamente, l'aggiornamento del sistema di determinazione automatica dei prezzi massimi di vendita del GPL imbottigliato, è stato adottato sulla base della normativa spagnola relativa al settore degli idrocarburi, vale a dire, la trentatreesima disposizione addizionale della legge 34/1998, introdotta dal regio decreto legge 8/2014.
- 21 Tale disposizione prevedrebbe, da una parte, che il Ministro de Industria, Energía y Turismo (Ministro dell'Industria, dell'Energia e del Turismo, Spagna) stabilisca, «sino a che le condizioni della concorrenza in questo mercato non siano considerate sufficienti», il prezzo massimo di vendita del GPL imbottigliato in bombole aventi un peso netto tra 8 kg e 20 kg, e una tara superiore a 9 kg. Nell'ipotesi di indisponibilità di queste bombole, il prezzo massimo di vendita si applicherebbe anche a altre bombole.
- 22 D'altra parte, questa disposizione legislativa prevedrebbe un obbligo di distribuzione a domicilio delle bombole di gas alle quali si applica il prezzo regolamentato. Il costo della consegna sarebbe incluso nel prezzo massimo. Detto obbligo sarebbe imposto agli operatori che detengono la maggior parte del mercato nel settore del GPL imbottigliato in bombole di un peso netto tra 8 kg e 20 kg, nei diversi territori del Regno di Spagna, vale a dire la penisola, le isole Baleari e le isole Canarie, nonché a Ceuta e a Melilla. L'elenco degli operatori assoggettati all'obbligo di consegna sarebbe redatto con decisione del Direttore generale per la politica energetica e le miniere ogni tre anni. A termini della trentatreesima disposizione addizionale della legge 34/1998, il governo rivedrebbe le condizioni di esercizio di questo obbligo «[o]ve l'evoluzione del mercato e la struttura commerciale del settore lo richieda e, in ogni caso, ogni cinque anni».
- 23 Il giudice del rinvio rileva, inoltre, che, prima dell'adozione del regio decreto legge 8/2014, altre disposizioni della legge 34/1998 già prevedevano la possibilità di fissare un prezzo massimo di vendita del GPL imbottigliato nonché un obbligo di distribuzione a domicilio. Secondo detto giudice, tali misure sono state attuate continuativamente e prorogate dal 1998, e questo nonostante il fatto che la normativa pertinente conferisse loro espressamente carattere transitorio. La proroga di queste misure per un periodo così lungo potrebbe ostacolare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato interessato. Essi si troverebbero in una situazione in cui l'operatore che detiene la maggior parte del mercato su un dato territorio offre il GPL imbottigliato a un prezzo massimo fissato amministrativamente, che include, inoltre, la distribuzione a domicilio.

- 24 Il giudice del rinvio considera che il fatto di imporre un prezzo massimo che include la distribuzione a domicilio può costituire un ostacolo all'ingresso nel mercato di nuovi operatori. Certamente, utilizzando bombole meno pesanti, che non sono assoggettate al prezzo regolamentato, questi ultimi potrebbero fissare liberamente i prezzi. Tuttavia, in pratica, non potrebbero discostarsi da questo prezzo, a rischio di non disporre di una domanda che giustifichi gli investimenti da effettuare. Vi sarebbe pertanto ragione di pensare che tali misure abbiano, in realtà, un effetto di congelamento del mercato, in contrasto con il libero gioco della concorrenza.
- 25 Per quanto riguarda la compatibilità delle misure oggetto del procedimento principale con il diritto dell'Unione, la Corte avrebbe statuito, nella sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.* (C-265/08, EU:C:2010:205), che la direttiva 2003/55, che disciplina il mercato del gas naturale, non osta a una normativa nazionale che, nell'interesse economico generale, intenda mantenere il prezzo della fornitura di gas naturale a un livello ragionevole mediante la fissazione di prezzi di riferimento, a condizione che detta normativa tenga conto degli obiettivi di liberalizzazione e di tutela del consumatore finale, che sia necessaria e che abbia una durata limitata.
- 26 Il Tribunal Supremo (Corte suprema) avrebbe statuito che i criteri delineati in questa sentenza sono parimenti applicabili al mercato del gas liquefatto imbottigliato, a condizione che tale mercato abbia una dimensione comunitaria, anche in assenza di una normativa dell'Unione che disciplini specificamente questo mercato.
- 27 Il giudice del rinvio rileva che, nelle presenti controversie, la misura consistente nel fissare un prezzo massimo di vendita del gas liquefatto imbottigliato può essere qualificata come misura di tutela dei consumatori socialmente vulnerabili, poiché è intesa a garantire che il prezzo di fornitura al consumatore finale sia mantenuto a un livello ragionevole. Lo stesso varrebbe quanto all'obbligo di distribuzione a domicilio. Tali misure perseguirebbero, conseguentemente, obiettivi di interesse economico generale, ai sensi dell'articolo 106 TFUE.
- 28 Tuttavia, tali misure avrebbero un carattere generale e indifferenziato, dal momento che ne beneficiano tutti i consumatori. Inoltre, mentre dalla normativa pertinente risulterebbe che tali misure sono di natura transitoria e che sono reiterate «sino a che le condizioni della concorrenza in questo mercato non siano considerate sufficienti», in realtà esse sarebbero in vigore da più di 18 anni.
- 29 Conseguentemente, si dovrebbe dubitare della compatibilità di tali misure con il diritto dell'Unione, alla luce dei criteri delineati nella sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.* (C-265/08, EU:C:2010:205), e del principio di proporzionalità.
- 30 Alla luce di queste considerazioni, il Tribunal Supremo (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Alla luce dei principi elaborati nella [sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205], se sia compatibile con la relativa giurisprudenza o con il principio di proporzionalità la misura che definisce un prezzo massimo per la bombola di gas liquefatto imbottigliato quale strumento di tutela degli utenti socialmente vulnerabili, nel caso in cui si verifichino, in alternativa o cumulativamente, talune delle circostanze enunciate di seguito:
- la misura è adottata con carattere generale per tutti i consumatori e per un periodo indefinito “sino a che le condizioni della concorrenza in questo mercato non siano considerate sufficienti”,
 - la misura è in vigore da più di 18 anni,
 - la misura può concorrere a cristallizzare la situazione di scarsa concorrenza ostacolando l'ingresso di nuovi operatori.

- 2) Alla luce dei principi elaborati nella [sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205], se sia compatibile con la relativa giurisprudenza o con il principio di proporzionalità una misura di distribuzione obbligatoria a domicilio del gas liquefatto imbottigliato quale strumento di tutela degli utenti socialmente vulnerabili o residenti in zone di difficile accesso, nel caso in cui si verifichino, in alternativa o congiuntamente, talune delle circostanze enunciate nella questione precedente».

Sulle questioni pregiudiziali

- 31 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza se il principio di proporzionalità vada interpretato nel senso che osta a misure, come quelle oggetto dei procedimenti principali, che fissano un prezzo massimo del GPL imbottigliato in bombole di un peso netto tra 8 kg e 20 kg e una tara superiore a 9 kg, e impongono agli operatori che detengono la maggior parte del mercato nel settore interessato, su un dato mercato geografico, la distribuzione a domicilio di detto gas. Detto giudice si riferisce, in tale contesto, ai criteri che emergono dalla sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.* (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 32 A tal riguardo, occorre ricordare che, in tale sentenza, la Corte ha statuito in ordine all'interpretazione della direttiva 2003/55, segnatamente del suo articolo 3, paragrafo 2, che disciplina l'intervento degli Stati membri, nell'interesse economico generale, nel settore del gas naturale, oggetto di detta direttiva. In tale contesto, la Corte si è pronunciata in ordine ai criteri che consentono di valutare la proporzionalità di una misura che consiste nel determinare un prezzo di riferimento della fornitura del gas naturale ai consumatori finali.
- 33 La direttiva 2003/55 è stata abrogata dalla direttiva 2009/73, il cui articolo 3, paragrafo 2, è identico, in sostanza, all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2003/55 ed è stato oggetto di interpretazione della Corte nella sentenza del 7 settembre 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637).
- 34 L'ambito di applicazione di queste due direttive è definito, rispettivamente, dall'articolo 1 di ciascuna di esse. Conformemente a tali disposizioni, dette direttive si applicano al gas naturale nonché al biogas e al gas derivante dalla biomassa o ad altri tipi di gas, nella misura in cui sia tecnicamente possibile iniettarli e trasportarli nel sistema del gas naturale senza porre problemi di sicurezza.
- 35 Come indicato dal governo spagnolo e dalla Commissione europea nelle loro osservazioni sottoposte alla Corte, non è possibile, tecnicamente, iniettare e trasportare il GPL nel sistema del gas naturale senza porre problemi di sicurezza. Pertanto, come correttamente rilevato dal giudice del rinvio, si deve concludere che norme nazionali che disciplinano unicamente la vendita del GPL non ricadono né nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/55 né in quello della direttiva 2009/73.
- 36 Ne consegue che l'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva 2003/55 e l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/73, come interpretati dalla Corte nelle sentenze del 20 aprile 2010, *Federutility e a.* (C-265/08, EU:C:2010:205), e del 7 settembre 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637), non sono pertinenti ai fini della soluzione delle controversie oggetto dei procedimenti principali.
- 37 Tuttavia, il giudice del rinvio si interroga quanto alle modalità con cui deve applicare alle misure in oggetto nelle controversie di cui è investito i criteri di valutazione del rispetto del principio di proporzionalità delineati nella sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.* (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 38 A tal riguardo, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita all'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva, spetta alla Corte, se necessario, riformulare le questioni che le sono

sottoposte. Inoltre, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nelle questioni pregiudiziali (sentenza del 29 novembre 2018, *baumgarten sports & more*, C-548/17, EU:C:2018:970, punto 22).

- 39 Risulta dalla giurisprudenza della Corte che il principio di proporzionalità fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione che devono essere rispettati da una normativa nazionale che rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o che costituisce attuazione del medesimo (sentenza del 6 marzo 2014, *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126, punto 34).
- 40 Nelle presenti controversie, è pacifico che le misure oggetto dei procedimenti principali possano ostacolare l'ingresso di nuovi operatori in un mercato caratterizzato da un debole livello di concorrenza. Il giudice del rinvio ritiene che dette misure potrebbero in tal modo ostacolare le libertà fondamentali sancite dal Trattato FUE. A suo avviso, tuttavia, tali misure perseguono un fine di interesse economico generale, vale a dire la fornitura di energia, a un prezzo ragionevole, ai consumatori vulnerabili. È in tale contesto che detto giudice si interroga sulla questione se, alla luce dei loro effetti restrittivi sul mercato interno nonché dell'oggetto perseguito, le misure oggetto dei procedimenti principali siano proporzionate.
- 41 Si deve rilevare che misure come quelle oggetto dei procedimenti principali, che fissano un prezzo massimo del GPL imbottigliato in talune bombole di gas e impongono agli operatori che detengono la maggior parte del mercato nel settore interessato, su un dato mercato geografico, la loro distribuzione a domicilio, costituiscono una restrizione alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi ai sensi della direttiva 2006/123, e ricadono nella sfera di applicazione di quest'ultima.
- 42 Infatti, da una parte, l'articolo 15, paragrafo 2, lettera g), della direttiva 2006/123 qualifica espressamente le «tariffe obbligatorie (...) massime che il prestatore deve rispettare» come «requisiti» ai sensi dell'articolo 4, punto 7, di tale direttiva, i quali costituiscono condizioni che incidono sulla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi (v., per analogia, sentenza del 23 dicembre 2015, *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, punto 51). D'altra parte, l'obbligo di consegna a domicilio imposto a taluni operatori in funzione della loro quota di mercato nel settore del GPL imbottigliato costituisce un «altro servizio specifico», ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera h), della direttiva 2006/123, che deve, secondo le norme nazionali applicabili, essere fornito unitamente al servizio principale consistente nella vendita di detto gas.
- 43 Peraltro, risulta espressamente dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2006/123, letto in combinato disposto con i suoi considerando 17, 70 e 72, che le norme poste da detta direttiva si applicano, in linea di principio, ai servizi di interesse economico generale, essendo esclusi dal loro ambito di applicazione soltanto i servizi di interesse generale non economici (v., in tal senso, sentenza del 23 dicembre 2015, *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, punti 43 e 44).
- 44 I requisiti previsti dall'elenco di cui al paragrafo 2 dell'articolo 15 della direttiva 2006/123 devono essere assoggettati a una valutazione da parte degli Stati membri. Conformemente al paragrafo 1 di detto articolo 15, questi ultimi, tuttavia, sono autorizzati a mantenere o, se del caso, a introdurre nei loro ordinamenti giuridici taluni requisiti, purché questi ultimi siano conformi alle condizioni di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità contemplate al paragrafo 3 di detto articolo 15 (v., in tal senso, sentenza del 23 dicembre 2015, *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, punto 54).
- 45 In tal senso, l'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123 prevede che una restrizione alla libertà di stabilimento, come quella che risulta dalla fissazione di un prezzo massimo del GPL e dall'obbligo di distribuzione a domicilio, può essere giustificata. Esso richiede, a tal fine, il rispetto di condizioni dirette a far sì che tale restrizione, anzitutto, non sia discriminatoria in base alla cittadinanza, che sia poi giustificata da un motivo imperativo di interesse generale e che, infine, sia atta a garantire la

realizzazione dell'obiettivo perseguito, non vada al di là di quanto è necessario per raggiungerlo e non possa essere sostituita con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato (v., in tal senso, sentenza del 23 dicembre 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punto 55).

- 46 Per quanto riguarda le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, risulta, inoltre, dal paragrafo 4 dell'articolo 15 della direttiva 2006/123 che i paragrafi da 1 a 3 di detto articolo 15 si applicano alla legislazione pertinente solo in quanto la loro applicazione non osti all'adempimento, in punto di diritto o di fatto, della specifica missione affidata a tali imprese.
- 47 Tuttavia, come risulta dal disposto stesso del paragrafo 4 dell'articolo 15 della direttiva 2006/123, le condizioni di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità contemplate al paragrafo 3 di detto articolo 15, ove non ostino alla missione specifica affidata dall'autorità competente a un servizio di interesse economico generale, devono essere rispettate.
- 48 Alla luce delle suesposte considerazioni e al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre considerare che detto giudice chiede se il requisito della proporzionalità previsto dall'articolo 15, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2006/123 vada interpretato nel senso che osta a misure, come quelle oggetto dei procedimenti principali, che fissano un prezzo massimo del GPL imbottigliato in bombole di un peso netto tra 8 kg e 20 kg e con una tara superiore a 9 kg, e impongono agli operatori che detengono la maggior parte del mercato nel settore interessato, su un dato mercato geografico, la distribuzione a domicilio del gas.
- 49 Se spetta al giudice nazionale valutare la compatibilità dei provvedimenti nazionali con il diritto dell'Unione, la Corte può nondimeno fornirgli tutte le indicazioni utili alla soluzione della controversia di cui è investito (sentenza del 14 febbraio 2019, Nestrade, C-562/17, EU:C:2019:115, punto 36).
- 50 Risulta dal punto 31 della presente sentenza che in tale contesto il giudice del rinvio si interroga, in particolare, quanto all'applicabilità e all'interpretazione dei criteri delineati nella sentenza del 20 aprile 2010, Federutility e a. (C-265/08, EU:C:2010:205), relativa alla proporzionalità di un intervento statale nel settore del gas naturale.
- 51 Come è stato parimenti rilevato nella presente sentenza, il settore del gas naturale è disciplinato dalla direttiva 2009/73. Detta direttiva mira a realizzare un mercato interno del gas naturale completamente ed effettivamente aperto e concorrenziale nell'ambito del quale tutti i consumatori possano scegliere liberamente i propri fornitori e in cui ogni fornitore possa fornire liberamente i propri prodotti ai propri clienti, il che implica che il prezzo della fornitura di gas naturale debba essere fissato esclusivamente dal gioco dell'offerta e della domanda (v., in tal senso, sentenza del 7 settembre 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punto 26).
- 52 Inoltre, la Corte ha statuito che un ostacolo risultante da una misura di intervento pubblico sui prezzi di vendita del gas naturale, per essere conforme al principio di proporzionalità, deve necessariamente avere una durata limitata, che non vada oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di interesse generale perseguito (v., in tal senso, sentenza del 20 aprile 2010, Federutility e a., C-265/08, EU:C:2010:205, punti 33 e 35).
- 53 Tali considerazioni si applicano parimenti al requisito della proporzionalità previsto dall'articolo 15, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2006/123.
- 54 Certamente, è consentito agli Stati membri di mantenere o, all'occorrenza, introdurre requisiti del tipo di quelli indicati al paragrafo 2 dell'articolo 15 della direttiva 2006/123, purché essi siano conformi alle condizioni di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità di cui al paragrafo 3 dello stesso articolo 15 (sentenza del 16 giugno 2015, Rina Services e a., C-593/13, EU:C:2015:399, punto 33).

- 55 Tuttavia, la valutazione della conformità di un siffatto requisito con il principio di proporzionalità può variare nel tempo, in funzione del mercato interessato e della sua evoluzione. Inoltre, occorre evitare che il mantenimento di uno dei requisiti previsti dall'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123 si risolva nel perpetuare un ostacolo alla realizzazione del mercato interno.
- 56 In tale contesto, spetta al giudice del rinvio esaminare se e in che limiti le autorità competenti siano assoggettate dal diritto nazionale applicabile ad un obbligo di riesame periodico, a scadenze ravvicinate, della necessità e delle modalità del loro intervento a seconda dell'evoluzione del mercato interessato (sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punto 35).
- 57 A tal riguardo, risulta dalla decisione di rinvio che la trentatreesima disposizione addizionale della legge 34/1998, come modificata dal regio decreto legge 8/2014, prevede che il Ministro dell'Industria, dell'Energia e del Turismo stabilisca il prezzo massimo di vendita del GPL «sino a che le condizioni della concorrenza in questo mercato non siano considerate sufficienti». Inoltre, risulta da questa disposizione che l'obbligo di consegna a domicilio è rivisto ove «l'evoluzione del mercato e la struttura commerciale del settore lo richieda e, in ogni caso, ogni cinque anni».
- 58 Spetta al giudice del rinvio verificare se questa disposizione nazionale risponde all'esigenza di procedere al riesame periodico previsto al punto 56 della presente sentenza.
- 59 Peraltro, risulta dal fascicolo di cui dispone la Corte che il diritto nazionale applicabile prevede un meccanismo di adattamento del prezzo massimo di vendita del GPL a intervalli regolari, affinché possa riflettere l'evoluzione dei costi, ciò che spetta al giudice del rinvio verificare. Come statuito dalla Corte, un tale meccanismo, che prevede solo una revisione periodica del livello di tali tariffe e non riguarda la necessità e le modalità di intervento pubblico sui prezzi, non può essere assimilato a un limite della durata della misura in questione (sentenza del 7 settembre 2016, *ANODE*, C-121/15, EU:C:2016:637, punto 62).
- 60 Si deve quindi rilevare che il fatto, evocato nelle decisioni di rinvio, che misure come quelle oggetto dei procedimenti principali siano in vigore in Spagna dal 1998, e questo nonostante il loro carattere transitorio, non consente, di per sé, di concludere che queste misure non siano adeguate. Infatti, risulta dalle osservazioni che il governo spagnolo ha sottoposto alla Corte che il mercato spagnolo del GPL imbottigliato in bombole sarebbe in recessione in ragione dell'espansione del mercato del gas naturale. La diminuzione delle vendite che ne risulterebbe farebbe aumentare i costi degli operatori presenti su questo mercato e renderebbe più difficile lo stabilimento di nuovi concorrenti che potrebbero esercitare una pressione sui prezzi. Spetta al giudice del rinvio verificare questi elementi e tenerne conto in sede di valutazione della proporzionalità delle misure oggetto dei procedimenti principali.
- 61 Inoltre, il prezzo regolamentato e l'obbligo di consegna in oggetto si applicano, secondo le informazioni di cui dispone la Corte, unicamente al GPL imbottigliato in bombole aventi un peso netto compreso tra 8 kg e 20 kg, e una tara superiore a 9 kg. Il commercio di questo gas mediante altri contenitori non è soggetto a detti obblighi. A tal riguardo, spetta al giudice del rinvio verificare se le misure oggetto dei procedimenti principali producano l'effetto di diminuire, se non addirittura di vanificare la redditività del commercio di GPL non regolamentato. Questo potrebbe verificarsi, segnatamente, se il prezzo massimo, quale fissato in applicazione della pertinente normativa spagnola, fosse sostanzialmente inferiore al prezzo di mercato, come deducono i ricorrenti nei procedimenti principali.
- 62 Infine, il requisito di proporzionalità deve anche essere valutato alla luce dell'ambito di applicazione personale della misura in causa e, più precisamente dei suoi beneficiari (sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punto 39).

- 63 A tal riguardo, risulta dal fascicolo di cui dispone la Corte che le misure controverse riguardano consumatori privati e non imprese, il che corrisponde all'obiettivo perseguito da dette misure, vale a dire l'approvvigionamento di energia, a un prezzo ragionevole, di consumatori vulnerabili.
- 64 Peraltro, è pacifico che i consumatori privati godono delle misure oggetto dei procedimenti principali indipendentemente dal fatto di essere socialmente vulnerabili o, ancora, di vivere in zone difficilmente accessibili o lontane da punti di distribuzione di GPL. Se tale circostanza, in linea di principio, è tale da costituire un indizio secondo il quale tali misure vanno oltre quanto potrebbe essere necessario per conseguire il loro obiettivo, cionondimeno il principio di proporzionalità non osta necessariamente a che le misure controverse siano applicabili a tutti i consumatori privati (v., in tal senso, sentenza del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punto 40). Il giudice del rinvio deve esaminare, in tale contesto, la possibilità e l'opportunità di adottare misure che riguardano principalmente consumatori vulnerabili. Costituiscono elementi pertinenti, al riguardo, gli argomenti dei ricorrenti nei procedimenti principali e del governo spagnolo, relativi alla fattibilità dell'adozione di misure di sostituzione e agli eventuali effetti economici di dette misure.
- 65 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni poste dichiarando che il requisito di proporzionalità previsto dall'articolo 15, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2006/123 va interpretato nel senso che non osta a misure, come quelle oggetto dei procedimenti principali, che fissano un prezzo massimo della bombola di GPL imbottigliato e impongono a taluni operatori la distribuzione a domicilio di detto gas, a condizione che tali misure siano mantenute solo per una durata limitata e non vadano oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di interesse economico generale perseguito.

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 (Prima Sezione) dichiara:

Il requisito di proporzionalità previsto dall'articolo 15, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, va interpretato nel senso che non osta a misure, come quelle oggetto dei procedimenti principali, che fissano un prezzo massimo della bombola di gas di petrolio liquefatto imbottigliato e impongono a taluni operatori la distribuzione a domicilio di detto gas, a condizione che tali misure siano mantenute solo per una durata limitata e non vadano oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di interesse economico generale perseguito.

Firme