

Obbligo per una società di capitali del settore energetico, detenuta interamente dallo Stato, di acquistare energia prodotta in cogenerazione con la produzione di calore

Corte di giustizia UE, Sez. V 13 settembre 2017, in causa C-329/15 - da Cruz Vilaça, pres. ed est.; Saugmandsgaard Øe, avv. gen. - ENEA S.A. c. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.

Ambiente - Aiuti di Stato - Nozione di «aiuti concessi dagli Stati o mediante risorse statali» - Obbligo per una società di capitali del settore energetico, detenuta interamente dallo Stato, di acquistare energia prodotta in cogenerazione con la produzione di calore.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 107, paragrafo 1, e dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'ENEA S.A. e il Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (presidente dell'Ufficio di regolamentazione dell'energia, Polonia) (in prosieguo: l'«URE») relativamente a una sanzione pecuniaria imposta alla prima a seguito della violazione del suo obbligo di acquisto di energia elettrica prodotta in cogenerazione con la produzione di calore (in prosieguo: l'«energia elettrica derivante dalla cogenerazione») proveniente da fonti di energia collegate alla rete esistente nel territorio polacco.

Contesto normativo

3 L'articolo 9a, paragrafo 8, dell'Ustawa Prawo Energetyczne (legge sull'energia), del 10 aprile 1997 (Dz. U. n. 135, posizione 1144), nella sua versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la «legge sull'energia»), prevede quanto segue:

«Una società elettrica che produca o fornisca energia elettrica vendendola a utenti finali collegati in rete nel territorio polacco è tenuta, nella misura definita dalle disposizioni adottate ai sensi del paragrafo 10, ad acquistare [l'energia elettrica derivante dalla cogenerazione] proveniente da fonti di energia collegate alla rete esistente nel territorio della [Repubblica di] Polonia».

4 Ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 1, punto 1a, della legge sull'energia:

«(...) è passibile di sanzione pecuniaria [chiunque]:

1a) non rispetti l'obbligo di ottenere un certificato di origine [dell'energia da cogenerazione] e di presentarlo al presidente dell'URE per il rimborso o non effettui il pagamento in sostituzione, conformemente all'articolo 9a, paragrafo 1, o non rispetti l'obbligo di acquisto di energia elettrica e di calore previsto dall'articolo 9a, paragrafi da 6 a 8».

5 Il paragrafo 2 dello stesso articolo 56 di tale legge così dispone:

«La sanzione pecuniaria di cui al paragrafo 1 è applicata dal presidente dell'URE».

6 Il successivo paragrafo 2b prevede quanto segue:

«L'introito derivante dalle sanzioni pecuniarie applicate nei casi di cui al paragrafo 1, punto 1a, per il mancato rispetto degli obblighi previsti dall'articolo 9a, paragrafi 1 e da 6 a 8, è destinato al Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej [Fondo nazionale per la protezione dell'ambiente e la gestione delle risorse idriche]».

7 Ai sensi dell'articolo 5, punto 2, del rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (regolamento di esecuzione del Ministro dell'Economia e del Lavoro, riguardante la portata esatta dell'obbligo di acquisto di energia elettrica derivante dalla cogenerazione), del 9 dicembre 2004:

«L'obbligo di cui all'articolo 9a, paragrafo 8, della legge [sull'energia] si considera adempiuto a condizione che l'energia elettrica acquistata da fonti combinate di energia collegate in rete o prodotta dall'impresa elettrica interessata a partire dalle proprie fonti combinate di energia e venduta a clienti che la acquistano per il proprio fabbisogno rappresenti, per quanto riguarda le vendite totali annuali di energia elettrica ai clienti in questione, una quota quantomeno pari al:

(...)

2) 15% nel 2006».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

8 La legge sull'energia prevedeva, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2003 e il 1° luglio 2007, un regime di sostegno, mediante un obbligo di acquisto, alla produzione dell'energia elettrica derivante dalla cogenerazione. Detto obbligo riguardava le società che vendono energia elettrica agli utenti finali, compresi i produttori e i fornitori che fungono da intermediari. Esso consisteva nell'imporre a tali società che una parte, nella fattispecie il 15% per il 2006, del totale delle loro vendite di energia elettrica agli utenti finali provenisse dalla produzione di energia elettrica derivante dalla cogenerazione.

9 L'ENEA è una società detenuta al 100% dallo Stato polacco, che produce e vende energia elettrica. Essa si è conformata al proprio obbligo di acquisto di energia elettrica derivante dalla cogenerazione, per il 2006, solo in una percentuale del 14,596%. Di conseguenza, il presidente dell'URE, con decisione del 27 novembre 2008, le ha inflitto una sanzione pecuniaria.

10 Contro tale decisione l'ENEA ha presentato ricorso, respinto in primo grado. La sanzione pecuniaria è stata ridotta in appello, mentre il ricorso è stato respinto quanto al resto. L'ENEA ha quindi proposto ricorso per cassazione dinanzi al giudice del rinvio. A sostegno del ricorso per cassazione essa deduce, per la prima volta, che l'obbligo di acquisto di energia elettrica derivante dalla cogenerazione costituiva un aiuto di Stato nuovo, illegittimo in quanto non era stato notificato alla Commissione europea. Ne risulta, a suo avviso, che la sanzione pecuniaria non poteva trovare validamente applicazione.

11 Per quanto concerne la qualificazione come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, il giudice del rinvio considera che sono soddisfatte le condizioni relative alla concessione di un vantaggio selettivo nonché alla possibilità di falsare la concorrenza e di incidere sugli scambi tra gli Stati membri. Esso ritiene inoltre che l'obbligo di acquisto sia imputabile allo Stato, in quanto risulta dalla legge. Nutre tuttavia dubbi quanto alla sussistenza di un intervento mediante risorse statali.

12 Al riguardo, lo Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) precisa che l'ENEA era tenuta a vendere agli utenti finali di energia elettrica una quota minima di energia elettrica derivante dalla cogenerazione garantendo essa stessa la produzione di energia elettrica così originata oppure acquistando tale tipo di energia elettrica da produttori terzi. In quest'ultimo caso, il prezzo di acquisto dell'energia elettrica derivante dalla cogenerazione era fissato di comune accordo tra la società soggetta all'obbligo di acquisto e il produttore di tale tipo di energia elettrica.

13 Il presidente dell'URE poteva determinare, al momento dell'approvazione della tariffa per le società elettriche, il livello di prezzo dell'energia elettrica derivante dalla cogenerazione che riteneva costituisse un costo ragionevole nel calcolo del prezzo massimo di vendita dell'energia elettrica agli utenti finali.

14 Il giudice del rinvio rileva inoltre che il procedimento principale presenta forti somiglianze con la causa che ha dato origine alla sentenza del 13 marzo 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), in quanto l'obbligo di acquisto imposto alle società è finanziato mediante risorse loro proprie. Tuttavia, contrariamente alla causa che ha dato origine a tale sentenza, nel procedimento principale in esame, la maggior parte delle società incaricate dell'effettiva attuazione dell'obbligo di acquisto sono società pubbliche, detenute al 100% dallo Stato polacco. In tale contesto, il giudice del rinvio ritiene necessario che la Corte si pronunci sull'interpretazione della sua giurisprudenza, alla luce delle specificità dei fatti di cui al procedimento principale.

15 Pertanto il Sąd Najwyższy (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sollevare dinanzi alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 107 TFUE debba essere interpretato nel senso che l'obbligo di acquisto [di energia elettrica derivante dalla cogenerazione] previsto [all'articolo 9a, paragrafo 8, della legge sull'energia] costituisca un aiuto di Stato.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'articolo 107 TFUE debba essere interpretato nel senso che la violazione di tale disposizione possa essere fatta valere in un procedimento dinanzi al giudice nazionale da parte di un'impresa del settore dell'energia, da considerarsi quale emanazione dello Stato membro, obbligata ad adempiere l'obbligo qualificato come «aiuto di Stato».

3) In caso di risposta affermativa alle questioni prima e seconda, se l'articolo 107 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, debba essere interpretato nel senso che l'incompatibilità dell'obbligo previsto dal diritto nazionale con l'articolo 107 TFUE escluda la possibilità di infliggere una sanzione pecuniaria all'impresa che non abbia adempiuto tale obbligo».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

16 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che una misura nazionale che impone ad alcune società sia private che pubbliche un obbligo di acquisto di energia elettrica derivante dalla cogenerazione costituisce un aiuto di Stato.

17 Va anzitutto ricordato che la qualifica di «aiuti di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE presuppone la presenza di quattro condizioni, ovvero che sussista un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali, che tale intervento possa incidere sugli scambi tra gli Stati membri, che esso conceda un vantaggio selettivo al suo beneficiario

e che falsi o minacci di falsare la concorrenza (sentenze del 17 marzo 1993, Sloman Neptun, C-72/91 e C-73/91, EU:C:1993:97, punto 18, nonché del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a., C-262/12, EU:C:2013:851, punto 15).

18 Dalla decisione del giudice del rinvio risulta che esso ritiene che le ultime tre condizioni siano soddisfatte.

19 Occorre pertanto riformulare la prima questione come intesa a determinare se l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che una misura nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che impone ad alcune società sia private che pubbliche un obbligo di acquisto di energia elettrica derivante dalla cogenerazione costituisce un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali.

20 A tale riguardo, si deve ricordare che, affinché determinati vantaggi possano essere qualificati come «aiuti» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, da un lato, essi devono essere concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali e, dall'altro, essi devono essere imputabili allo Stato (sentenze del 16 maggio 2002, Francia/Commissione, C-482/99, EU:C:2002:294, punto 24, nonché del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a., C-262/12, EU:C:2013:851, punto 16).

21 In primo luogo, al fine di valutare l'imputabilità di una misura allo Stato, occorre esaminare se le autorità pubbliche siano state coinvolte nell'adozione di tale misura (sentenze del 16 maggio 2002, Francia/Commissione, C-482/99, EU:C:2002:294, punto 52, nonché del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a., C-262/12, EU:C:2013:851, punto 17).

22 Al riguardo, è sufficiente rilevare che l'obbligo di approvvigionamento di energia elettrica derivante dalla cogenerazione di cui al procedimento principale è stato istituito dalla legge sull'energia, così che tale misura deve essere considerata imputabile allo Stato (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a., C-262/12, EU:C:2013:851, punto 18).

23 Per quanto concerne, in secondo luogo, la condizione relativa ad un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali, essa riguarda gli aiuti concessi direttamente dallo Stato, ma anche quelli concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti da quest'ultimo al fine di gestire l'aiuto (sentenze del 22 marzo 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, punto 21, nonché del 13 marzo 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punto 58).

24 Una misura che consiste, in particolare, in un obbligo di acquisto di energia elettrica può quindi rientrare nella nozione di «aiuto» sebbene non comporti un trasferimento di risorse statali (sentenza del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a., C-262/12, EU:C:2013:851, punto 19 nonché giurisprudenza citata).

25 Infatti l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE comprende tutti gli strumenti pecuniari che le autorità pubbliche possono realmente usare per sostenere imprese, a prescindere dal fatto che tali strumenti appartengano o meno permanentemente al patrimonio dello Stato. Anche se le somme corrispondenti alla misura di aiuto non sono permanentemente in possesso dell'Erario, il fatto che restino costantemente sotto controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali competenti, è sufficiente perché esse siano qualificate come «risorse statali» (sentenze del 16 maggio 2002, Francia/Commissione, C-482/99, EU:C:2002:294, punto 37; del 17 luglio 2008, Essent Netwerk Noord e a., C-206/06, EU:C:2008:413, punto 70, nonché del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a., C-262/12, EU:C:2013:851, punto 21).

26 Un'ipotesi siffatta deve tuttavia essere distinta da quella in cui le imprese, per la maggior parte private, non sono incaricate dallo Stato di gestire una risorsa statale, ma sono solamente vincolate a un obbligo di acquisto mediante risorse finanziarie proprie (sentenze del 17 luglio 2008, Essent Netwerk Noord e a., C-206/06, EU:C:2008:413, punto 74, nonché del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a., C-262/12, EU:C:2013:851, punto 35).

27 A tale riguardo, occorre rilevare che il meccanismo di cui al procedimento principale consisteva nell'imporre ai fornitori di energia elettrica di vendere una parte di energia elettrica derivante dalla cogenerazione corrispondente al 15% delle loro vendite annue di energia elettrica agli utenti finali.

28 Il presidente dell'URE approvava le tariffe massime di vendita di energia elettrica agli utenti finali, di modo che l'onere finanziario risultante da tale obbligo di acquisto non potesse essere sistematicamente fatto ricadere dalle società sugli utenti finali.

29 Risulta dunque dagli elementi a disposizione della Corte che, in alcuni casi, i fornitori di energia elettrica acquistavano l'energia elettrica derivante dalla cogenerazione a un prezzo superiore a quello applicato agli utenti finali, circostanza che comportava un costo supplementare nei loro confronti.

30 Pertanto, dal momento che un siffatto costo supplementare non era fatto ricadere integralmente sull'utente finale, che non era finanziato mediante un contributo obbligatorio imposto dallo Stato membro e che non sussisteva un meccanismo di compensazione integrale (v., in tal senso, sentenze del 17 luglio 2008, Essent Netwerk Noord e a., C-206/06, EU:C:2008:413, nonché del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a., C-262/12, EU:C:2013:851), occorre ritenere, al pari dell'avvocato generale al paragrafo 86 delle sue conclusioni, che le imprese di approvvigionamento non fossero incaricate dallo Stato di gestire una risorsa statale, ma fossero obbligate ad acquistare avvalendosi delle proprie risorse finanziarie.

31 Quanto all'argomento, dedotto dall'ENEA e dalla Commissione, in base al quale l'esecuzione di tale obbligo di acquisto spettava in maggioranza a società pubbliche di diritto privato, il che consentirebbe di ritenere che detto obbligo

fosse finanziato mediante risorse statali, si deve ricordare che le risorse di società pubbliche possono essere considerate risorse statali quando lo Stato è in grado, esercitando la sua influenza dominante, di orientare la loro utilizzazione per finanziare vantaggi a favore di altre società (v., in tal senso, sentenza del 16 maggio 2002, Francia/Commissione, C-482/99, EU:C:2002:294, punto 38).

32 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 91, da 94 a 96 e 100 delle sue conclusioni, la sola circostanza che lo Stato detenesse la maggioranza del capitale di una parte delle società soggette all'obbligo di acquisto non consente, nella fattispecie, di desumerne che sussistesse un'influenza dominante tale da orientare l'utilizzazione delle risorse di tali società ai sensi della giurisprudenza citata al punto precedente.

33 Risulta infatti che l'obbligo di acquisto si applicava indifferentemente ai fornitori di energia elettrica, a prescindere dal fatto che il loro capitale fosse detenuto in maggioranza dallo Stato o da operatori privati.

34 Non emerge inoltre dagli elementi trasmessi alla Corte, in particolare in udienza, che il comportamento dell'ENEA sia stato dettato da istruzioni provenienti dalle autorità pubbliche. Al contrario, è stato indicato che la decisione di rifiutare le offerte di vendita di energia elettrica derivante dalla cogenerazione nel corso del 2006 risultava da decisioni commerciali prese in piena autonomia.

35 Peraltro, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, l'imputabilità della misura allo Stato membro di cui trattasi, come constatata al punto 22 della presente sentenza, non consente di desumere che sussista un'influenza dominante di tale Stato nell'ambito di una società di cui esso è l'azionista di maggioranza ai sensi della sentenza del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (C-482/99, EU:C:2002:294, punti 38 e 39). Nessun elemento in tal senso può infatti essere dedotto per quanto riguarda l'azione dello Stato nella sua qualità di azionista maggioritario nell'ambito di una società a partire dall'intervento di quest'ultimo nella sua qualità di legislatore.

36 Quanto all'argomento dell'ENEA relativo all'irrogazione di una sanzione pecuniaria in caso di mancata esecuzione dell'obbligo di acquisto, sanzione il cui importo è destinato a un fondo nazionale per la protezione dell'ambiente e la gestione delle risorse idriche, si deve constatare che nessun elemento trasmesso alla Corte consente di determinare se le somme così raccolte fossero o meno destinate, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, al sostegno delle società produttrici di energia elettrica derivante dalla cogenerazione.

37 Si deve pertanto rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che una misura nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che impone ad alcune società sia private che pubbliche un obbligo di acquisto di energia elettrica derivante dalla cogenerazione non costituisce un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali.

Sulle questioni seconda e terza

38 Alla luce della risposta fornita alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda e alla terza questione.

Sulle spese

39 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 107, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che una misura nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che impone ad alcune società sia private che pubbliche un obbligo di acquisto di energia elettrica derivante dalla cogenerazione non costituisce un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali.

(Omissis)