



APPROVVIGIONAMENTO GAS, GLI SVILUPPI NORMATIVI IN MATERIA DI SICUREZZA

◆ Eleonora Malvasi, B&P Avvocati

Se la sicurezza dell'approvvigionamento del gas è in pericolo in uno Stato membro dell'Unione Europea, c'è il rischio che gli interventi predisposti dallo Stato stesso per fare fronte a questa situazione di difficoltà ostacolino il corretto funzionamento del mercato del gas e la fornitura di gas all'utenza e comportino danni, anche gravi, per l'economia di tutta l'Unione. Per far sì che il mercato interno del gas funzioni adeguatamente anche in caso di una carenza delle forniture, l'Unione europea interviene per garantire l'applicazione, da parte di tutti i Paesi membri, di una disciplina unitaria e idonea a garantire solidarietà e coordinamento nella risposta alle crisi degli approvvigionamenti, sia in termini di pre-

venzione che di reazione alle interruzioni delle forniture. I meccanismi di solidarietà debbono, in ogni caso, essere contemperati con l'esigenza di tutelare determinati utenti ("utenza protetta") particolarmente vulnerabili e meritevoli di protezione, fra cui quelli domestici e quelli che forniscono servizi sociali essenziali come assistenza sanitaria e custodia di bambini, attività educative e altri servizi sociali e di welfare, nonché servizi indispensabili per le funzioni di uno Stato membro¹.

Una recente pronuncia² della Corte di Giustizia dell'Unione europea offre lo spunto per analizzare lo stato dell'evoluzione normativa, sia co-

¹Cfr. considerando n. 10 del regolamento n. 994/2010/Ue.

²Sentenza nella causa C-226/16 *Eni e a./ Premier ministre, Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer*, del 20 dicembre 2017.

munitaria che nazionale, in tema di sicurezza dell'approvvigionamento del gas.

La sentenza della Corte di Giustizia è stata pronunciata in relazione alla domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dal Conseil d'Etat (Consiglio di Stato, Francia) sull'interpretazione dell'art. 8, paragrafi 2 e 5, del regolamento n. 994/2010/UE, concernente le misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, che ha abrogato la direttiva 2004/67/CE. La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia con l'Eni, l'Eni Gas & Power France SA e l'Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz), da una parte, e il premier ministre (primo ministro, Francia) e il ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (ministro dell'Ambiente, dell'Energia e del Mare, Francia), dall'altra, in merito alla legittimità del decreto n. 2014-328 del 12 marzo 2014 relativo all'accesso agli stoccaggi sotterranei di gas naturale³. Nei loro ricorsi, l'Eni e l'Uprigaz sostengono che tale decreto violerebbe le disposizioni del regolamento n. 994/2010. Da un lato, infatti, tale decreto amplierebbe illegittimamente la definizione dei "clienti protetti" di cui all'art. 2, secondo comma, punto 1⁴, di detto regolamento. Dall'altro, esso imporrebbe ai fornitori di gas naturale l'obbligo di ubicare in Francia le capacità di stoccaggio, in violazione

“

ACCESSO AGLI STOCCAGGI SOTTERRANEI DI GAS

”

dell'art. 8, paragrafo 5, del suddetto regolamento.

Tralasciando i profili legati alla normativa nazionale francese contestata dai ricorrenti, la Corte afferma in termini generali che, secondo quanto previsto dalla normativa europea, "gli stessi Stati membri possono imporre 'obblighi supplementari' alle imprese di gas naturale per ragioni di sicurezza dell'approvvigionamento del gas [...] Tuttavia, dalla formulazione stessa di tale disposizione risulta altresì che la possibilità per uno Stato membro di imporre siffatto



³Jorf del 14 marzo 2014, pag. 5283.

⁴"Tutti gli utenti domestici collegati ad una rete di distribuzione del gas che possono comprendere, qualora lo Stato membro interessato lo decida, anche: a) le piccole e medie imprese, a condizione che siano collegate ad una rete di distribuzione del gas, e i soggetti che erogano servizi sociali essenziali, a condizione che siano connessi a una rete di distribuzione o di trasporto del gas, sempre che tale clientela aggiuntiva non rappresenti più del 20% dell'utenza finale; e/o b) gli impianti di teleriscaldamento che servono sia gli utenti domestici sia gli utenti di cui alla lettera a), a condizione che gli impianti non siano convertibili ad altri combustibili e che siano collegati con una rete di distribuzione o di trasporto del gas".



obbligo supplementare alle imprese di gas è subordinata al rispetto delle condizioni rigorose in essa enunciate” (paragrafi 36-38). Un obbligo del genere deve basarsi sulla valutazione dei rischi, non deve distorcere indebitamente la concorrenza né ostacolare il funzionamento del mercato interno del gas, e non deve influire negativamente sulla capacità di un altro Stato membro di garantire l’approvvigionamento dei suoi clienti protetti in caso di emergenza a livello nazionale, dell’Unione o regionale. Il rispetto di tali condizioni da parte di ciascuno Stato membro spetta al giudice nazionale. Quanto, invece, all’obbligo – previsto dalla normativa francese – di detenere scorte sufficienti di gas in caso di crisi necessariamente ed esclusivamente nel territorio nazionale, la Corte afferma che tale obbligo “è incompatibile con l’articolo 8, paragrafo 5, seconda frase, del regolamento n. 994/2010 che, come è stato ricordato, vieta all’autorità competente di esigere che le norme stabilite all’articolo 8 di tale regolamento siano rispettate sulla base delle infrastrutture ubicate esclusivamente nel territorio nazionale dello Stato membro interessato” (paragrafo 45).

Occorre a questo punto ricordare che il regolamento 2010/994/Ue è stato recentemente abrogato e sostituito dal regolamento 2017/1938/Ue⁵, che si applica (salvo alcune specifiche disposizioni, di cui si dirà) a decorrere dal 1° novembre 2017. Il nuovo regolamento introduce importanti elementi di novità rispetto a quello precedente.

In linea generale, il regolamento 2017/1938/UE pone l’obiettivo di rafforzare la cooperazione tra gruppi di Stati organizzati su base regionale in funzione del rischio che si verifichino crisi di approvvigionamento.

Le disposizioni in tema di piani d’azione preventivi e piani di emergenza, prima contenute negli articoli 4, 5 e 10 del regolamento 2010/994/Ue, sono ora condensate nell’articolo 8. I nuovi piani d’azione preventivi e piani di emergenza regionali a carattere obbligatorio dovranno essere predisposti congiuntamente da tutti gli Stati membri di uno stesso gruppo di rischio. Come regime transitorio, resta fermo quanto previsto dal considerando n. 63: “Il regolamento (Ue) n.

⁵“Regolamento (Ue) del parlamento europeo e del consiglio del 25 ottobre 2017 n. 1938 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell’approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento (Ue) n. 994/2010”.

“

INTRODUZIONE DEL SISTEMA DI SOLIDARIETÀ

”

994/2010 dovrebbe essere abrogato. Tuttavia, per evitare incertezza giuridica i piani d'azione preventivi e i piani d'emergenza elaborati a norma di tale regolamento dovrebbero restare in vigore fino alla prima adozione dei nuovi piani d'azione preventivi e dei nuovi piani d'emergenza elaborati a norma del presente regolamento”.

Una delle novità più significative del regolamento 2017/1938/Ue è però l'introduzione del meccanismo di solidarietà, la cui applicazione sarà obbligatoria in casi di crisi di approvvigionamento estrema (art. 13). Nel regolamento previgente, la solidarietà era citata come principio generale, al quale la normativa e la sua applicazione dovevano ispirarsi, ma non trovava una puntuale disciplina. Nel nuovo regolamento, invece, la solidarietà costituisce una misura che ha lo scopo di assicurare la continuità del flusso di gas per i soggetti più vulnerabili, ossia i clienti civili e taluni servizi essenziali definiti come “clienti protetti nel quadro della solidarietà” nell'articolo 2, paragrafo 6, del regolamento⁶. La solidarietà è un meccanismo “di ultima istanza”, in quanto si applica solo ove lo Stato (i) non sia stato in



grado di coprire la carenza nell'approvvigionamento di gas ai suoi clienti protetti nel quadro della solidarietà nonostante l'applicazione della ulteriore misura di cui all'articolo 11, paragrafo 3⁷, previsto in caso di dichiarazione dello stato di crisi; (ii) abbia esaurito tutte le misure di mer-

⁶“cliente civile che è connesso ad una rete di distribuzione del gas, e può comprendere anche uno o entrambi i seguenti casi: a) l'impianto di teleriscaldamento se si tratta di un 'cliente protetto' nello Stato membro interessato e solo nella misura in cui serve clienti civili o servizi sociali essenziali diversi dai servizi di istruzione e di pubblica amministrazione; b) un servizio sociale essenziale se si tratta di un 'cliente protetto' nello Stato membro interessato, diverso dai servizi di istruzione e di pubblica amministrazione”.

⁷“Se uno Stato membro ha dichiarato un'emergenza e ha indicato che un'azione transfrontaliera è necessaria, eventuali aumenti dello standard di approvvigionamento di gas o obblighi supplementari ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, imposti alle imprese di gas naturale in altri Stati membri nello stesso gruppo di rischio, sono temporaneamente ridotti al livello stabilito nell'articolo 6, paragrafo 1”.

cato e tutte le misure previste dal suo piano di emergenza; (iii) abbia notificato alla Commissione e alle autorità competenti di tutti gli Stati membri con i quali è connesso direttamente o, a norma del paragrafo 2, tramite un paese terzo, una richiesta esplicita corredata di una descrizione delle misure attuate; (iv) si impegni a versare l'equa e tempestiva compensazione nei confronti dello Stato membro interessato che presta solidarietà.

Come affermato dalla Commissione europea nella Raccomandazione (Ue) 2018/177 del 2 febbraio 2018⁸ "il meccanismo di solidarietà è effettivamente una redistribuzione temporanea del gas rimanente dai clienti diversi dai clienti protetti nel quadro della solidarietà in uno Stato membro ai clienti protetti nel quadro della solidarietà in un altro, all'interno dello stesso mercato europeo integrato del gas. La solidarietà può essere fornita unicamente se la rete del gas è ancora in grado di redistribuire e trasportare il gas in modo sicuro". Si evidenzia infine che, ai sensi dell'art. 22 del regolamento, diverse disposizioni sulla solidarietà (ossia articolo 13, paragrafi da 1 a 6, paragrafo 8, primo e secondo comma e, paragrafi 14 e 15) si applicheranno a decorrere dal 1° dicembre 2018.

Ancora, il nuovo regolamento introduce sistemi

per un più stretto monitoraggio delle disposizioni contenute nei contratti di fornitura di gas nonché obblighi specifici degli Stati membri dell'Ue nei confronti della Comunità dell'energia e attribuzione di competenze alla Commissione per coordinare l'applicazione del quadro giuridico tra l'Unione europea e la Comunità dell'energia. Per quanto attiene alla normativa nazionale, si evidenzia che l'art. 8, comma 1 del d.lgs. n. 93/2011 attribuisce al ministero dello Sviluppo economico il compito di eseguire la valutazione dei rischi che incidono sulla sicurezza del sistema nazionale del gas naturale, nonché definire il piano di azione preventivo e il piano di emergenza e monitoraggio della sicurezza degli approvvigionamenti di gas naturale. Tali piani debbono contenere, in particolare, le misure, i volumi, le capacità e le tempistiche necessari per il rispetto delle norme in materia di infrastrutture e approvvigionamento, le misure relative alla necessità di rafforzare le interconnessioni tra Stati membri confinanti e la possibilità di diversificare le rotte del gas e le fonti di approvvigionamento per affrontare i rischi individuati, i flussi transfrontalieri, l'accesso transfrontaliero alle strutture di stoccaggio e la capacità fisica di trasporto del gas in entrambe le direzioni, in particolare in caso di emergenza, al fine di mantenere nella maggiore misura possibile l'approvvigionamento di gas di tutti i clienti.



⁸Link al testo della raccomandazione: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32018H0177>

Con decreto del ministero dello Sviluppo economico 18 ottobre 2017⁹ (in Gazz. Uff. del 30 ottobre 2017, n. 254) sono stati aggiornati sia il Piano di azione preventivo che il Piano di emergenza. Come si legge dalle premesse, l'intervento di modifica è stato determinato dagli eventi avversi che si sono verificati principalmente nei cicli termici invernali 2004/2005, 2005/2006, 2008/2009 e 2011/2012, che hanno talvolta comportato il ricorso allo stoccaggio strategico¹⁰, nonché "all'imminente entrata in vigore del nuovo regolamento europeo sulla sicurezza degli approvvigionamenti di gas naturale che introduce obblighi di solidarietà più stringenti per gli Stati membri". L'art. 2 chiarisce peraltro che le imprese di trasporto, le imprese di stoccaggio, le imprese di rigassificazione e le imprese di distribuzione di gas naturale nonché Terna, qualora abbiano operato nel rispetto delle regole descritte nel Piano di emergenza approvato, "non sono tenute a corrispondere agli utenti che usufruiscono dei servizi di trasporto, di stoccaggio, di rigassificazione e di distribuzione, né alle imprese di vendita di gas naturale che forniscono clienti che partecipano a titolo effettivo all'obbligo di contenimento dei consumi di gas di cui al decreto ministeriale 11 settembre 2007 e suoi successivi aggiornamenti, centrali termoelettriche e clienti con impianti 'dual-fuel', alcuna penale o risarcimento né per inadempienze contrattuali direttamente o indirettamente connesse al verificarsi della situazione di emergenza, né per i danni che gli stessi utenti o imprese di vendita dovessero subire in conseguenza di tali inadempienze". Inoltre, nessuna responsabilità viene attribuita a tali soggetti per eventuali danni subiti dai clienti finali in conseguenza degli eventi occorsi nell'applicazione del Piano approvato.

⁹"Aggiornamento del Piano di azione preventivo e del Piano di emergenza per fronteggiare eventi sfavorevoli per il sistema del gas naturale".

¹⁰"Ritenuto di dovere adottare misure atte a garantire, a seguito di eventi sfavorevoli conseguenti a condizioni climatiche avverse durante ciascun periodo invernale o ad inattese riduzioni degli approvvigionamenti di gas naturale, la copertura del fabbisogno previsto, riducendo al minimo i disagi conseguenti sui clienti civili nonché a clienti non civili con consumi non superiori a 50.000 Sm³/anno".

Asla, Associazione degli studi legali associati, riunisce tutti gli studi legali che, riconoscendosi nella formula associata per l'esercizio della propria attività, desiderano confrontarsi sulle problematiche comuni, discutere e proporre modelli organizzativi innovativi. Asla lavora per l'affermazione di nuovi modelli organizzativi e per la modernizzazione degli studi legali che adottano la forma societaria o associativa per l'esercizio dell'attività. L'Associazione crede nei giovani e nel futuro della professione, se esercitata in modo moderno e di qualità. Per questo investe molte risorse nella formazione degli avvocati e dei praticanti, affianca i giovani più meritevoli con borse di studio e contributi, svolge attività di ricerca e propone condizioni di lavoro e di assistenza integrativa molto vantaggiose per i professionisti degli studi associati.

