

Edizione provvisoria

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione ampliata)

27 novembre 2024 (*)

« Energia – Mercato interno del gas naturale – Direttiva (UE) 2019/692 – Modifica della direttiva 2009/73/CE – Certezza del diritto – Parità di trattamento – Proporzionalità – Sviamiento di potere – Irregolarità procedurali »

Nella causa T-526/19 RENV,

Nord Stream 2 AG, con sede in Steinhausen (Svizzera), rappresentata da T. Winter e K. Hobér, avvocati,

ricorrente,

contro

Parlamento europeo, rappresentato da A. Tamás, O. Denkov e J. Etienne, in qualità di agenti,

e

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da K. Pavlaki, L. Vétillard e A. Jensen, in qualità di agenti,

convenuti

sostenuti da

Repubblica di Estonia, rappresentata da M. Kriisa, in qualità di agente,

da

Repubblica di Lettonia, rappresentata da K. Pommere, in qualità di agente,

da

Repubblica di Lituania, rappresentata da K. Dieninis, R. Dzikovič, S. Grigonis e V. Kazlauskaitė-Svenčionienė, in qualità di agenti,

da

Repubblica di Polonia, rappresentata da B. Majczyna, K. Rudzińska, S. Żyrek e M. Rzotkiewicz, in qualità di agenti,

e da

Commissione europea, rappresentata da O. Beynet e B. De Meester, in qualità di agenti,

intervenant

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione ampliata),

composto da M. van der Woude, presidente, J. Svenningsen (relatore), C. Mac Eochaidh, J. Martín y Pérez de Nanclares e M. Stancu, giudici,

cancelliere: I. Kurme, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento,

vista la sentenza della Corte del 12 luglio 2022,

in seguito all'udienza dell'11 aprile 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE la ricorrente, la Nord Stream 2 AG, chiede l'annullamento della direttiva (UE) 2019/692 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che modifica la direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (GU 2019, L 117, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva impugnata»).

I. Fatti

A. Direttiva 2009/73

- 2 La direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE (GU 2009, L 211, pag. 94), si inserisce in un quadro di regolazione più ampio denominato «terzo pacchetto “Energia”». La direttiva 2009/73 è intesa a introdurre norme comuni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio di gas naturale al fine di consentire l'accesso al mercato e promuovere una concorrenza leale e non discriminatoria.
- 3 La direttiva 2009/73 prevede diversi obblighi per conseguire detto obiettivo. Al riguardo, in particolare, tale direttiva, all'articolo 9, prevede l'obbligo di separare i sistemi di trasporto e i gestori dei sistemi di trasporto e, all'articolo 32, istituisce un sistema di accesso dei terzi ai sistemi di trasporto e di distribuzione nonché agli impianti di gas naturale liquefatto (GNL) basato su tariffe pubblicate, che deve essere applicato obiettivamente e senza discriminazioni tra gli utenti del sistema (in prosieguo, congiuntamente: gli «obblighi previsti dalla direttiva 2009/73»).
- 4 L'articolo 36 della direttiva 2009/73 prevede sostanzialmente che le nuove importanti infrastrutture del sistema del gas, vale a dire interconnettori, impianti di GNL e impianti di stoccaggio, possano essere oggetto, su richiesta e per un periodo di tempo definito, di un'esenzione dagli obblighi previsti da detta direttiva, alle condizioni di cui al paragrafo 1 di detto articolo.

B. Ricorrente

- 5 La ricorrente è una società di diritto svizzero il cui azionista unico è la società per azioni pubblica (PJSC) russa Gazprom. Essa è stata incaricata della progettazione, della costruzione e della gestione del gasdotto Nord Stream 2.
- 6 Al pari del gasdotto Nord Stream 1, composto da un sistema di due condutture la cui costruzione è stata completata nel 2012 e la cui capacità è di 55 miliardi di metri cubi all'anno, il gasdotto Nord Stream 2, composto anch'esso da due condutture di trasporto del gas, che attraversano il Mar Baltico, ha lo scopo di assicurare il flusso del gas tra Ust-Luga (Russia) e Lubmin (Germania), portando la capacità complessiva di trasporto dei due gasdotti Nord Stream 1 e Nord Stream 2 a 110 miliardi di metri cubi all'anno. A partire da Lubmin, il gas condotto attraverso il gasdotto Nord Stream 2 deve essere trasportato mediante gasdotti terrestri.

C. Direttiva impugnata

- 7 L'8 novembre 2017 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2009/73 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale [COM(2017) 660 final; in prosieguo: la «proposta di direttiva»].
- 8 Il 17 aprile 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato la direttiva impugnata, che è entrata in vigore il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, ossia il 23 maggio 2019.
- 9 L'articolo 2, punto 17, della direttiva 2009/73, come sostituito dall'articolo 1, punto 1, della direttiva impugnata, prevede che la nozione di «interconnettore» comprenda non solo ogni gasdotto di trasporto che attraversa o si estende oltre una frontiera tra Stati membri allo scopo di collegare i sistemi nazionali di trasporto di tali Stati membri, ma ormai anche ogni gasdotto di trasporto tra uno Stato membro e un paese terzo fino al territorio degli Stati membri o alle acque territoriali di tale Stato membro (in prosieguo: il «gasdotto tra uno Stato membro e un paese terzo»).
- 10 Tuttavia, per quanto riguarda i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo completati prima del 23 maggio 2019, l'articolo 49 *bis*, paragrafo 1, della direttiva 2009/73, come inserito dall'articolo 1, punto 9, della direttiva impugnata, prevede che lo Stato membro nel cui territorio è situato il primo punto di collegamento di un simile gasdotto alla rete di tale Stato membro possa decidere di derogare agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 per le sezioni di detto gasdotto situate sul suo territorio e nelle sue acque territoriali (in prosieguo: l'«articolo 49 *bis*»). Tale deroga è concessa per motivi oggettivi quali consentire il recupero dell'investimento realizzato o per motivi legati alla sicurezza dell'approvvigionamento, a patto che la deroga non abbia ripercussioni negative sulla concorrenza, sull'efficace funzionamento del mercato interno del gas naturale o sulla sicurezza dell'approvvigionamento nell'Unione europea.
- 11 Detto articolo 49 *bis* prevede inoltre, da un lato, che le deroghe di tal genere siano limitate nel tempo fino a un massimo di 20 anni sulla base di una motivazione oggettiva, siano rinnovabili in casi giustificati e possano essere subordinate a condizioni che contribuiscano alla realizzazione delle condizioni summenzionate e, dall'altro, che tali deroghe non si applichino ai gasdotti di trasporto tra uno Stato membro e un paese terzo che ha l'obbligo di recepire nel proprio ordinamento la direttiva 2009/73, come modificata, in virtù di un accordo concluso con l'Unione.
- 12 Inoltre, l'articolo 1, punto 5, lettera a), della direttiva impugnata ha modificato l'articolo 36 della direttiva 2009/73 aggiungendo, al paragrafo 1, lettera e), di tale articolo, in sostanza, che l'esenzione concessa ai sensi del medesimo articolo non deve pregiudicare la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale nell'Unione (in prosieguo: l'«articolo 36, come modificato»).
- 13 Per quanto riguarda il recepimento delle modifiche apportate dalla direttiva impugnata alla direttiva 2009/73, l'articolo 2 della direttiva impugnata prevede che gli Stati membri mettano in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a quest'ultima direttiva entro il 24 febbraio 2020, fatte salve eventuali deroghe a norma dell'articolo 49 *bis*.

II. Cause anteriori dinanzi al Tribunale e alla Corte

- 14 Al punto 4 del dispositivo dell'ordinanza del 20 maggio 2020, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (T-526/19, EU:T:2020:210), il Tribunale ha respinto il ricorso proposto dalla ricorrente, in quanto irricevibile.
- 15 Con sentenza del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (C-348/20 P, EU:C:2022:548), da un lato, la Corte ha annullato il suddetto punto 4 del dispositivo dell'ordinanza del 20 maggio 2020, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (T-526/19, EU:T:2020:210). Dall'altro, la Corte ha statuito che il ricorso proposto dalla ricorrente era ricevibile nella parte in cui era diretto contro gli articoli 36 e 49 *bis* della direttiva 2009/73, quali, rispettivamente, modificati e inseriti dalla direttiva impugnata.

III. Conclusioni delle parti

16 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

- annullare integralmente la direttiva impugnata;
- condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

17 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Commissione, chiedono che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;
- condannare la ricorrente alle spese.

18 La Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lituania e la Repubblica di Polonia chiedono che il Tribunale voglia respingere il ricorso.

IV. In diritto

A. Sulla domanda di annullamento integrale della direttiva impugnata

19 In risposta a un quesito scritto posto dal Tribunale, la ricorrente ha spiegato che, a seguito della sentenza del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (C-348/20 P, EU:C:2022:548), essa continuava a chiedere l'annullamento integrale della direttiva impugnata, dato che tale sentenza non vi si opponeva. In sostanza, essa sostiene che detta sentenza ha limitato il controllo del Tribunale unicamente alla valutazione della legittimità dell'articolo 36, come modificato, e dell'articolo 49 *bis*. Essa ritiene che, qualora il Tribunale concludesse che queste due disposizioni o una di esse non erano conformi al diritto dell'Unione, esso dovrebbe esaminare se l'illegittimità di tali disposizioni possa comportare l'annullamento della direttiva impugnata nel suo complesso. Al riguardo, la ricorrente sottolinea che, in ragione della sua natura e del suo obiettivo, la direttiva impugnata è diretta specificamente contro di lei e che, di conseguenza, essa è priva di fondamento giuridico legittimo e deve essere annullata integralmente.

20 Nella medesima risposta, la ricorrente ha aggiunto che, qualora il Tribunale dovesse decidere di non annullare integralmente la direttiva impugnata, essa chiedeva, in subordine, l'annullamento dell'articolo 49 *bis*.

21 In udienza, la ricorrente ha confermato che, in tale ipotesi, ossia se il Tribunale dovesse decidere di non annullare integralmente la direttiva impugnata, essa non chiedeva l'annullamento dell'articolo 36, come modificato.

22 Al riguardo, è vero che, come sostiene la ricorrente, quando il giudice dell'Unione constata l'illegittimità di una disposizione di un atto e intende annullare tale disposizione, esso deve esaminare se tale annullamento debba comportare l'annullamento integrale dell'atto in questione.

23 È altresì vero che, secondo una giurisprudenza costante, l'annullamento parziale di un atto di diritto dell'Unione è possibile solo se gli elementi di cui è chiesto l'annullamento sono separabili dal resto di tale atto (sentenze del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio, C-540/03, EU:C:2006:429, punto 27, e del 26 aprile 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-401/19, EU:C:2022:297, punto 17).

24 Tuttavia, nel caso di specie, la Corte ha statuito, al punto 3 del dispositivo della sentenza del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (C-348/20 P, EU:C:2022:548), che il ricorso proposto dalla ricorrente era ricevibile nella parte in cui era diretto contro gli articoli 36 e 49 *bis* della direttiva 2009/73, quali erano stati, rispettivamente, modificati e inseriti dalla direttiva impugnata.

25 Per giungere a tale conclusione, la Corte ha segnatamente considerato, al punto 165 della sentenza del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (C-348/20 P, EU:C:2022:548), che detti articoli 36 e 49 *bis* erano separabili dalle altre disposizioni della direttiva 2009/73, come modificata dalla direttiva impugnata.

- 26 In altri termini, la Corte ha considerato che l'articolo 1, punto 5, della direttiva impugnata, che modifica l'articolo 36 della direttiva 2009/73, e l'articolo 1, punto 9, della direttiva impugnata, che inserisce un articolo 49 *bis* nella direttiva 2009/73 (v. punti 10 e 12 *supra*), erano separabili dalle altre disposizioni della direttiva impugnata e, in particolare, dal suo articolo 1, punto 1, che estende l'ambito di applicazione della direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, sostituendo l'articolo 2, punto 17, di quest'ultima direttiva (v. punto 9 *supra*).
- 27 Ai sensi dell'articolo 61, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in caso di rinvio, il Tribunale è vincolato alla decisione emessa dalla Corte sui punti di diritto.
- 28 Ne consegue che la Corte ha definitivamente statuito che la ricorrente non era legittimata a chiedere l'annullamento integrale della direttiva impugnata. Inoltre, il Tribunale è vincolato da tale punto di diritto in applicazione dell'articolo 61, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- 29 Alla luce di quanto precede, il primo capo delle conclusioni del ricorso deve essere respinto nella parte in cui è diretto all'annullamento integrale della direttiva impugnata.
- 30 Per contro, questo primo capo delle conclusioni del ricorso, come precisato dalla ricorrente in udienza (v. punto 20 *supra*), è effettivamente ricevibile nella parte in cui riguarda l'annullamento dell'articolo 1, punto 9, della direttiva impugnata, che inserisce un articolo 49 *bis* nella direttiva 2009/73.

B. Sulle conclusioni volte all'annullamento dell'articolo 49 bis

- 31 A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce sei motivi, vertenti, il primo, su una violazione del principio di parità di trattamento, il secondo, su una violazione del principio di proporzionalità, il terzo, su una violazione del principio della certezza del diritto, il quarto, su uno sviamento di potere, il quinto, su una violazione delle forme sostanziali e, il sesto, su una violazione dell'obbligo di motivazione.
- 32 In udienza, la ricorrente ha comunicato la propria rinuncia al sesto motivo di ricorso.
- 33 Per quanto riguarda gli altri cinque motivi dedotti dalla ricorrente, il Tribunale considera che, dopo alcune osservazioni preliminari, occorre iniziare con l'esame del terzo motivo, vertente su una violazione del principio della certezza del diritto.

1. Osservazioni preliminari

- 34 In primo luogo, il giudice dell'Unione ha riconosciuto al legislatore dell'Unione, nell'ambito dell'esercizio delle competenze ad esso demandate, un ampio margine di discrezionalità quando la sua azione implica scelte di natura politica, economica e sociale, e quando è chiamato ad effettuare apprezzamenti e valutazioni complessi. Tuttavia, anche in presenza di un tale potere, il legislatore dell'Unione è tenuto a basare la sua scelta su criteri oggettivi e adeguati rispetto allo scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi, tenendo conto di tutti gli elementi di fatto e dei dati tecnici e scientifici disponibili al momento dell'adozione dell'atto in questione (sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punti 57 e 58).
- 35 Nel caso di specie, la direttiva impugnata è fondata sull'articolo 194, paragrafo 2, TFUE, il quale prevede sostanzialmente che, fatta salva l'applicazione di altre disposizioni dei Trattati, il Parlamento e il Consiglio stabiliscano le misure necessarie per conseguire gli obiettivi della politica dell'Unione nel settore dell'energia di cui al paragrafo 1 del medesimo articolo.
- 36 Pertanto, il Trattato FUE autorizza il Parlamento e il Consiglio a decidere il contenuto del loro intervento nel settore dell'energia qualora le misure adottate siano necessarie per raggiungere gli obiettivi della politica dell'Unione.
- 37 Di conseguenza, per quanto concerne il sindacato giurisdizionale sull'esercizio di tale competenza, il giudice dell'Unione non può sostituire la propria valutazione a quella del legislatore dell'Unione, ma deve limitarsi ad esaminare gli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento dai limiti del suo potere normativo (v., per analogia, sentenze del 12 maggio 2011,

Lussemburgo/Parlamento e Consiglio, C-176/09, EU:C:2011:290, punto 35, e del 21 giugno 2018, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-5/16, EU:C:2018:483, punto 150).

- 38 In secondo luogo, conformemente a una giurisprudenza costante, nell'ambito di un ricorso di annullamento, la legittimità dell'atto impugnato deve essere valutata in base agli elementi di fatto e di diritto esistenti al momento in cui l'atto è stato adottato (v. sentenza del 10 settembre 2019, HTTS/Consiglio, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punto 37 e giurisprudenza citata; sentenza del 17 settembre 2007, Microsoft/Commissione, T-201/04, EU:T:2007:289, punto 260).
- 39 Pertanto, il fatto, dedotto dalla ricorrente, che gli altri gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, situati in mare e completati prima del 23 maggio 2019, abbiano tutti ottenuto una deroga sulla base dell'articolo 49 *bis* successivamente all'adozione della direttiva impugnata non può essere preso in considerazione. Lo stesso vale per il fatto, dedotto in particolare dal Consiglio, che il gasdotto della ricorrente non è ancora in funzione.
- 40 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare nel merito i motivi dedotti dalla ricorrente.

2. *Sul terzo motivo, vertente su una violazione del principio della certezza del diritto*

- 41 La ricorrente sostiene che il fatto che i gasdotti non completati prima del 23 maggio 2019 siano i soli gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo i cui operatori non possono avvalersi né di un'esenzione, sulla base dell'articolo 36, come modificato, né di una deroga, sulla base dell'articolo 49 *bis*, costituisce una fonte di incertezza giuridica. La ricorrente spiega che, alla data di adozione della direttiva impugnata, essa aveva già realizzato investimenti sostanziali e irreversibili nel gasdotto Nord Stream 2, contrariamente agli operatori che non avevano ancora adottato una decisione di investimento definitiva.
- 42 Essa precisa che, quando ha realizzato tali investimenti, il gasdotto Nord Stream 2, al pari del gasdotto Nord Stream 1, non era considerato rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/73. Per tale motivo essa non avrebbe chiesto alcuna esenzione ai sensi dell'articolo 36 della direttiva 2009/73. Essa aggiunge che poteva legittimamente credere che i suoi investimenti non sarebbero stati privati di qualsiasi redditività a causa di un cambiamento inatteso e improvviso della normativa.
- 43 Pertanto, il legislatore dell'Unione avrebbe dovuto tener conto della sua situazione particolare al fine di adeguare l'applicazione della direttiva impugnata e, in particolare, l'ambito di applicazione temporale dell'articolo 49 *bis*.
- 44 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica di Estonia, dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Polonia e dalla Commissione, contestano gli argomenti della ricorrente.
- 45 Il principio della certezza del diritto esige che le norme di diritto siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, affinché gli interessati possano orientarsi nelle situazioni e nei rapporti giuridici rientranti nell'ordinamento dell'Unione (v. sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 148 e giurisprudenza citata). Ciò si verifica, in particolare qualora tali norme possano avere conseguenze sfavorevoli per gli individui e le imprese [v., in tal senso, sentenza del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo), C-611/17, EU:C:2019:332, punto 111].
- 46 Il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento si estende, quale corollario del principio della certezza del diritto, a ogni singolo che si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione dell'Unione ha fatto sorgere in lui fondate aspettative. Costituiscono un esempio di assicurazioni idonee a far nascere simili aspettative informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanano da fonti autorizzate e affidabili. Per contro, nessuno può invocare una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento in mancanza di assicurazioni precise che gli abbia fornito l'amministrazione. Del pari, un operatore economico prudente e avveduto, qualora sia in grado di prevedere l'adozione di una misura dell'Unione idonea a ledere i suoi interessi, non può invocare detto principio nel caso in cui tale misura venga adottata (v., in tal senso, sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 153 e giurisprudenza citata).

- 47 Gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni dell'Unione (v. sentenza del 26 giugno 2012, Polonia/Commissione, C-335/09 P, EU:C:2012:385, punto 180 e giurisprudenza citata).
- 48 Nel caso di specie, è vero che, al punto 80 della sentenza del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (C-348/20 P, EU:C:2022:548), la Corte ha statuito in particolare che, al momento dell'adozione e dell'entrata in vigore della direttiva impugnata, la ricorrente aveva già realizzato importanti investimenti per la costruzione del suo interconnettore ai sensi dell'articolo 2, punto 17, della direttiva 2009/73, come modificata, e che tale interconnettore si trovava in una fase avanzata.
- 49 Inoltre, ai punti 104 e 160 della sentenza del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (C-348/20 P, EU:C:2022:548), la Corte ha sostanzialmente statuito che, alla data di adozione della direttiva impugnata, la ricorrente non poteva beneficiare né di un'esenzione ai sensi dell'articolo 36, come modificato, né di una deroga ai sensi dell'articolo 49 *bis*. Infatti, la Corte ha sottolineato, da un lato, che gli investimenti per il gasdotto Nord Stream 2 erano già stati decisi alla data di adozione della direttiva impugnata, il che escludeva tale gasdotto dal beneficio di un'esenzione ai sensi dell'articolo 36, come modificato, e, dall'altro, che, a tale data, era evidente che detto gasdotto non poteva essere completato prima del 23 maggio 2019, impedendo così la concessione di una deroga ai sensi dell'articolo 49 *bis*.
- 50 Al riguardo, occorre rilevare che la circostanza secondo cui la ricorrente non potesse beneficiare né di un'esenzione ai sensi dell'articolo 36, come modificato, né di una deroga ai sensi dell'articolo 49 *bis* alla data di adozione della direttiva impugnata, come statuito dalla Corte nella sentenza del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (C-348/20 P, EU:C:2022:548), non è idonea a dimostrare che il legislatore abbia violato il principio della certezza del diritto e il suo corollario, ossia il principio della tutela del legittimo affidamento.
- 51 Infatti, il rispetto del principio della certezza del diritto e del suo corollario deve essere esaminato alla luce delle conoscenze che un operatore economico accorto e avveduto poteva ragionevolmente avere circa l'evoluzione del contesto normativo e delle conseguenze che doveva trarne per definire il suo comportamento. Tale rispetto deve essere esaminato anche alla luce delle circostanze che hanno accompagnato tale evoluzione e, in particolare, del comportamento delle istituzioni competenti.
- a) Sulla circostanza secondo cui la ricorrente non può beneficiare dell'esenzione prevista all'articolo 36, come modificato***
- 52 Gli elementi prodotti dinanzi al Tribunale non consentono di verificare l'affermazione della ricorrente secondo cui essa ha adottato la sua decisione finale di investimento nel progetto Nord Stream 2 nel settembre 2015. Infatti, la ricorrente non si basa su alcun allegato per suffragare la propria affermazione. Del resto, altri elementi del fascicolo suggeriscono che tale decisione sarebbe stata adottata non nel settembre 2015, bensì nel 2016, e poi attuata a partire dalla primavera del 2017.
- 53 Indipendentemente dalla data precisa in cui la ricorrente ha effettivamente adottato una decisione finale di investimento, occorre constatare, sotto un primo profilo, che la ricorrente ha deciso di investire in un contesto di prevedibile applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo e, sotto un secondo profilo, che essa ha proseguito i suoi investimenti dopo che tale possibilità si è concretizzata.
- 1) Sul contesto nel quale la ricorrente ha deciso di investire***
- 54 La ricorrente ha deciso di investire in un contesto in cui varie istituzioni dell'Unione avevano manifestato, chiaramente e da lungo tempo, la loro volontà di applicare gli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73, sotto un primo profilo, ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo in generale, e, sotto un secondo profilo, al gasdotto Nord Stream 2 in particolare.
- 55 Al riguardo, sotto un primo profilo, la ricorrente ha deciso di investire in un contesto caratterizzato da numerose prese di posizione della Commissione, del Consiglio europeo, del Consiglio e del

Parlamento, volte a far sì che, in generale, le importazioni di energia nell'Unione e i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo siano, sulla base del diritto esistente o sulla base di un diritto che dovrebbe essere modificato, interamente soggette alle norme che disciplinano il mercato interno dell'energia.

- 56 Infatti, il considerando 22 della direttiva 2009/73 spiegava già che la sicurezza dell'approvvigionamento energetico era un elemento essenziale della sicurezza pubblica e ne deduceva che persone di paesi terzi avrebbero dovuto essere autorizzate a controllare un sistema di trasporto o un gestore dei sistemi di trasporto soltanto se soddisfacevano i requisiti di separazione effettiva che si applicano all'interno dell'Unione. Nello stesso considerando, la Commissione era altresì incoraggiata, se del caso, a presentare raccomandazioni per negoziare pertinenti accordi con i paesi terzi in materia di sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione.
- 57 Fin dal 2010 la Commissione, in risposta a taluni quesiti posti dal ministro russo dell'Energia, ha sostanzialmente reso noto che i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo erano soggetti agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 nel territorio di tale Stato membro, a meno che il contesto normativo non fosse modificato da un accordo internazionale.
- 58 Successivamente, il Parlamento e il Consiglio, al considerando 3 della loro decisione n. 994/2012/UE, del 25 ottobre 2012, che istituisce un meccanismo per lo scambio di informazioni riguardo ad accordi intergovernativi fra Stati membri e paesi terzi nel settore dell'energia (GU 2012, L 299, pag. 13), hanno spiegato che l'adeguato funzionamento del mercato interno dell'energia comportava che l'energia importata nell'Unione fosse interamente disciplinata dalle norme che istituiscono un mercato interno dell'energia.
- 59 Nel dicembre 2013 un rappresentante della Commissione ha espresso pubblicamente l'opinione di tale istituzione secondo cui gli accordi intergovernativi conclusi da diversi Stati membri con la Federazione russa in merito a un progetto di gasdotto denominato «South Stream», che doveva collegare la Russia all'Italia e all'Austria attraverso il Mar Nero e per il quale erano iniziati i lavori di costruzione, non erano conformi agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73.
- 60 In risposta a un'interrogazione parlamentare, il membro della Commissione incaricato dell'energia, il 31 marzo 2014, ha indicato che la Commissione avrebbe esaminato le decisioni delle autorità nazionali di regolazione adottate a seguito di una domanda di esenzione ai sensi dell'articolo 36 della direttiva 2009/73 formulata dai promotori del progetto South Stream.
- 61 Nella sua comunicazione al Parlamento e al Consiglio, del 28 maggio 2014, intitolata «Strategia europea di sicurezza energetica» [COM(2014) 330 final], la Commissione ha sottolineato che, nel breve periodo, gli investimenti in nuove infrastrutture promossi dai principali fornitori dovevano essere conformi a tutte le norme vigenti in materia di mercato interno e concorrenza. In particolare, secondo la Commissione, il progetto South Stream doveva essere sospeso sino a quando non ne fosse stata assicurata la piena rispondenza alla normativa dell'Unione e valutato nuovamente alla luce delle priorità di sicurezza energetica dell'Unione.
- 62 Nella sua comunicazione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, del 25 febbraio 2015, intitolata «Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici» [COM(2015) 80 final], la Commissione ha indicato che un elemento importante per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico è la piena conformità al diritto dell'Unione degli accordi relativi all'acquisto di energia da paesi terzi.
- 63 Il 15 marzo 2015 la Commissione ha altresì manifestato la sua intenzione di sottoporre il gestore della sezione polacca del gasdotto Yamal-Europe, che trasporta gas proveniente dalla Russia, agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73.
- 64 Nella sua risoluzione 2015/2113 (INI), del 15 dicembre 2015, intitolata «Verso un'Unione europea dell'energia», il Parlamento, dal canto suo, ha considerato, in particolare, che l'Unione dipende in forte misura dalle importazioni di energia dalla Russia, che si è dimostrata un partner inaffidabile e utilizza le sue fonti energetiche come arma politica. Ha aggiunto che le controversie sul gas del 2006 e 2009 tra

la Russia e l'Ucraina in quanto paese di transito hanno causato gravi carenze in molti Stati membri dell'Unione. Secondo il Parlamento, le interruzioni registrate dimostravano che le misure adottate fino ad allora non erano state sufficienti per eliminare la dipendenza dal gas russo. Esso ha quindi invitato la Commissione ad attuare il diritto dell'Unione così da prevenire distorsioni sul mercato interno.

- 65 Infine, gli elementi del fascicolo mostrano che, nelle sue conclusioni del 18 dicembre 2015 (EUCO 28/15), il Consiglio europeo ha indicato che qualsiasi nuova infrastruttura dovrebbe essere pienamente conforme al terzo pacchetto «Energia» e alle altre disposizioni legislative applicabili dell'Unione, nonché agli obiettivi dell'Unione dell'energia.
- 66 Infatti, dai precedenti punti da 56 a 65 risulta che, tra il 2009 e il 2015, diverse istituzioni dell'Unione avevano preso posizione a favore di un'applicazione delle norme che disciplinano il mercato interno dell'energia a tutti i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo.
- 67 Sotto un secondo profilo, e in tale contesto, diversi Stati membri, il Parlamento e la Commissione hanno chiaramente espresso la loro volontà che il gasdotto Nord Stream 2 fosse soggetto agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 quando sono venuti a conoscenza dell'esistenza di tale progetto.
- 68 Infatti, gli elementi prodotti segnatamente dalla ricorrente dimostrano che, nel novembre 2015 e poi nel marzo 2016, diversi Stati membri hanno inviato due lettere alla Commissione nelle quali hanno espresso preoccupazioni riguardo al progetto di gasdotto della ricorrente e hanno chiesto alla Commissione di agire al fine, in sostanza, di assoggettare tale futuro gasdotto agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73.
- 69 Il 15 dicembre 2015 il membro della Commissione incaricato dell'energia, in risposta a un'interrogazione parlamentare, ha spiegato che il progetto della ricorrente avrebbe dovuto essere pienamente conforme al diritto della concorrenza dell'Unione. Ha aggiunto che l'Unione sosterrà unicamente i progetti infrastrutturali conformi ai principi fondamentali dell'Unione dell'energia. Lo stesso membro ha fornito una risposta analoga a un'altra interrogazione parlamentare il 21 gennaio 2016.
- 70 Il 15 dicembre 2015 il Parlamento ha adottato la risoluzione menzionata al precedente punto 64, da cui risulta espressamente che tale istituzione voleva che il diritto dell'Unione fosse applicato al gasdotto Nord Stream 2.
- 71 In occasione di una conferenza svoltasi presso il Parlamento il 6 aprile 2016 e dedicata al tema «Nord Stream II – Energy Union at the crossroads» (Nord Stream II – L'Unione dell'energia al bivio), il vicepresidente della Commissione ha dichiarato che un progetto infrastrutturale importante come il gasdotto Nord Stream 2 non poteva attuarsi in un vuoto giuridico, né poteva essere gestito esclusivamente secondo il diritto russo. Al riguardo, esso ha precisato che, se fosse stato costruito, il gasdotto Nord Stream 2 avrebbe dovuto essere gestito in un contesto normativo che tenesse debitamente conto dei principi-chiave del mercato dell'energia dell'Unione.
- 72 Altri elementi del fascicolo mostrano che diversi deputati europei, all'inizio del 2017, hanno chiesto alla Commissione di adottare misure urgenti in merito al progetto della ricorrente. Nello stesso periodo, due Stati membri hanno chiesto alla Commissione di agire prima di rilasciare alla ricorrente le autorizzazioni da essa richieste in merito al tracciato del gasdotto Nord Stream 2 nel Mar Baltico, in applicazione dell'articolo 79 della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982.
- 73 Da quanto precede risulta che la ricorrente ha deciso di investire in un contesto caratterizzato da lunga data da una volontà ferma e ripetuta, in particolare di diversi Stati membri, del Parlamento e della Commissione, di assoggettare i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, in generale, e il gasdotto Nord Stream 2, in particolare, agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73.
- 74 Pertanto, nel momento in cui la ricorrente sostiene di aver preso la sua decisione di investire, essa non disponeva di alcuna garanzia che il diritto dell'Unione sarebbe rimasto inapplicato al gasdotto Nord Stream 2.

75 Al contrario, era prevedibile che le istituzioni dell'Unione si sarebbero avvalse dei poteri di cui disponevano per assicurarsi che i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, in generale, e il gasdotto Nord Stream 2, in particolare, rientrassero nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/73.

2) *Sulla prosecuzione degli investimenti*

76 La ricorrente ha proseguito i suoi investimenti dopo che la possibilità che il gasdotto Nord Stream 2 fosse soggetto agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 si è concretizzata mediante proposte presentate dalla Commissione.

77 In effetti, alla fine di marzo 2017, la Commissione ha ricordato che il gasdotto Nord Stream 2 presentava difficoltà e ha annunciato che essa stava elaborando un progetto di mandato all'attenzione del Consiglio al fine di essere autorizzata a negoziare con la Federazione russa in merito alla gestione di tale gasdotto.

78 Pertanto, il 9 giugno 2017 la Commissione ha annunciato pubblicamente, mediante un comunicato stampa, di aver chiesto agli Stati membri un mandato per negoziare un accordo sul gasdotto Nord Stream 2 con la Federazione russa. Tale domanda ha assunto la forma di una raccomandazione adottata lo stesso giorno dalla Commissione all'attenzione del Consiglio in vista dell'adozione di una decisione che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo internazionale tra l'Unione e la Federazione russa sulla gestione del gasdotto Nord Stream 2 (in prosieguo: la «domanda di mandato»).

79 Come risulta dal suo comunicato stampa, la Commissione, nella sua domanda di mandato, ha spiegato che il progetto Nord Stream 2 non contribuiva agli obiettivi dell'Unione dell'energia in quanto, da un lato, avrebbe potuto facilitare l'espansione della posizione della Gazprom nei principali mercati del gas dell'Unione e, dall'altro, avrebbe messo in discussione le vie di trasporto esistenti.

80 Per tale ragione, la Commissione ha chiesto al Consiglio di conferirle un mandato affinché negoziasse un accordo internazionale che tenesse conto dei principi fondamentali derivanti dal diritto dell'Unione nel settore dell'energia e, in particolare, dei principi di trasparenza nella gestione, della fissazione di tariffe non discriminatorie, di un livello adeguato di accesso non discriminatorio dei terzi e di un livello di separazione tra le attività di fornitura e di trasporto.

81 Nell'agosto 2017 il membro della Commissione incaricato dell'energia ha ricordato, in risposta a un'interrogazione parlamentare, la volontà della Commissione di assoggettare il gasdotto Nord Stream 2 non solo al diritto del suo paese di provenienza, ma anche al diritto dell'Unione.

82 L'8 novembre 2017 la Commissione ha adottato la proposta di direttiva. Tale proposta prevedeva già l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva 2009/73 a gasdotti, come quello della ricorrente, nonché la possibilità di ottenere una deroga per i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo completati prima della data di entrata in vigore della futura direttiva. La sostanza di tale proposta era stata annunciata nel settembre 2017. Inoltre, nell'ottobre 2017, un rappresentante della Commissione aveva precisato che, a suo avviso, tale proposta sarebbe stata presentata nel novembre 2017, che essa avrebbe seguito una procedura «fast-track» e che sarebbe entrata in vigore al più tardi alla fine del 2018 nel caso in cui le modifiche proposte fossero state accettate.

83 Ne consegue che, alla data della domanda di mandato, e successivamente alla data della proposta di direttiva, la possibilità che la ricorrente fosse soggetta agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 si è concretizzata e che essa poteva attendersi che detti obblighi si applicassero a breve termine al gasdotto Nord Stream 2. Pertanto, sulla base degli elementi di cui disponeva, la ricorrente era in grado di prevedere l'adozione di una misura dell'Unione tale da incidere sui suoi interessi.

84 Orbene, la ricorrente non dimostra di essersi trovata nell'impossibilità di adeguarsi al fine di poter beneficiare dell'esenzione prevista all'articolo 36, come modificato, quando la direttiva impugnata sarebbe entrata in vigore.

85 Infatti, da un lato, la ricorrente non sostiene che, alla data della domanda di mandato presentata dalla Commissione al Consiglio e, al più tardi, alla data della proposta di direttiva, essa abbia tentato di

interrompere o di sospendere l'esecuzione dei contratti che aveva precedentemente concluso o tentato di rinegoziarli.

- 86 Dall'altro lato, la ricorrente non dimostra che, a queste stesse date, essa si trovava nell'impossibilità di interrompere o sospendere il suo progetto e, più in generale, che i suoi investimenti erano divenuti irreversibili.
- 87 Al riguardo, il Tribunale osserva che la ricorrente non ha prodotto i contratti di acquisto dei tubi, il contratto relativo al rivestimento in calcestruzzo pesante dei tubi e il contratto di posa dei tubi, che essa spiega di aver concluso rispettivamente il 6 aprile 2016, il 6 settembre 2016 e il 6 aprile 2017. Due allegati prodotti dalla ricorrente attestano solo che [*riservato*] ([1](#)).
- 88 Inoltre, come risulta da una decisione della Bundesnetzagentur (Agenzia federale delle reti, Germania) del 22 febbraio 2009, relativa a una domanda di esenzione ai sensi della disposizione di diritto tedesco che ha recepito l'articolo 36 della direttiva 2009/73 (BK7-08-009), la conclusione di un contratto di acquisto di tubi per un importo elevato non dimostra necessariamente l'esistenza di una decisione definitiva di investire e che un investimento irreversibile è stato realizzato alla data della conclusione di un simile contratto, in particolare per il motivo che tali tubi possono ancora essere rivenduti.
- 89 Pertanto, la ricorrente non dimostra che, alla data della domanda di mandato presentata dalla Commissione al Consiglio e, al più tardi, alla data della proposta di direttiva, gli investimenti connessi ai contratti menzionati al precedente punto 87 fossero divenuti irreversibili.
- 90 Per quanto riguarda l'accordo di trasporto di gas che la ricorrente ha concluso il 23 aprile 2017, occorre sottolineare che tale accordo, che verte sulla futura gestione del gasdotto Nord Stream 2, non fornisce alcuna informazione sulla cronologia e sulla portata degli investimenti realizzati dalla ricorrente. Inoltre, tale accordo è stato concluso in una data in cui la Commissione aveva già annunciato che stava preparando una domanda di mandato (v. punto 77 *supra*). Inoltre, la ricorrente non dimostra, mediante riferimenti precisi ai soli estratti di tale accordo da essa prodotti in allegato al ricorso, di trovarsi nell'impossibilità di interrompere o sospendere la sua esecuzione o di rinegoziarne i termini qualche settimana dopo la sua firma, ossia dopo che la Commissione ha effettivamente presentato la sua domanda di mandato, il 9 giugno 2017. Inoltre, dato che tale accordo era stato firmato con la Gazprom Export LLC, ossia una società di diritto russo che era al 100% una società figlia dell'azionista unico della ricorrente, la possibilità di rinegoziare tale accordo alla data della domanda di mandato e alla data della proposta di direttiva non poteva essere esclusa.
- 91 Per quanto riguarda gli accordi di finanziamento conclusi dalla ricorrente nell'aprile e nel giugno 2017, essi non forniscono ulteriori informazioni sulla cronologia e sulla portata degli investimenti da essa realizzati. Inoltre, le spiegazioni fornite dalla ricorrente e gli estratti di tali accordi prodotti da quest'ultima non consentono di valutare con la precisione richiesta la data in cui essi sono effettivamente entrati in vigore. Inoltre, tali accordi sono stati firmati in una data in cui la Commissione aveva già annunciato, nel marzo 2017, che stava elaborando un progetto di mandato negoziale per concludere un accordo con la Federazione russa e qualche settimana o, per quanto riguarda l'accordo del giugno 2017, qualche giorno prima che la domanda di mandato fosse stata effettivamente presentata al Consiglio. Infine, e più in generale, le spiegazioni fornite dalla ricorrente dinanzi al Tribunale non dimostrano che essa si è trovata nell'impossibilità di rinegoziare tali accordi alla data della domanda di mandato e, al più tardi, alla data della proposta di direttiva. Inoltre, occorre rilevare che i finanziamenti garantiti da tali accordi erano, per metà, forniti dal suo azionista unico, la PJSC Gazprom.
- 92 Di conseguenza, la ricorrente non dimostra che la circostanza secondo cui essa non poteva beneficiare dell'esenzione prevista all'articolo 36, come modificato, alla data di adozione della direttiva impugnata sia la conseguenza diretta di un cambiamento imprevedibile della normativa e che essa non sia stata in grado di adattarsi in tempo a una simile situazione.
- 93 Al contrario, gli elementi a disposizione del Tribunale tendono a dimostrare che la ricorrente ha effettuato e proseguito senza interruzione i suoi investimenti nonostante il fatto che essa potesse ragionevolmente prevedere una futura applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, compreso il gasdotto Nord Stream 2.

94 Tenuto conto del contesto in cui è stata adottata la direttiva impugnata e, in particolare, della situazione della ricorrente prima dell'adozione della medesima, la circostanza secondo cui la ricorrente non poteva beneficiare dell'esenzione prevista all'articolo 36, come modificato, alla data di adozione di tale direttiva non obbligava il legislatore dell'Unione ad adeguare l'ambito di applicazione dell'articolo 49 *bis* alla situazione particolare della ricorrente medesima al fine di rispettare il principio della certezza del diritto.

b) Sulla circostanza secondo cui la ricorrente non può beneficiare della deroga prevista all'articolo 49 bis

95 In primo luogo, occorre rilevare che il criterio del completamento prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata, il cui rispetto condizionava la possibilità di beneficiare della deroga prevista all'articolo 49 *bis*, figurava già nella proposta di direttiva e la ricorrente era in grado di prevedere che il gasdotto Nord Stream 2 non sarebbe stato completato alla data di adozione e di entrata in vigore della suddetta direttiva.

96 Al riguardo, dagli elementi del fascicolo risulta che, alla data della proposta di direttiva, l'8 novembre 2017, la costruzione propriamente detta del gasdotto Nord Stream 2, vale a dire, in particolare, la posa dei tubi sul fondale del Mar Baltico, non era ancora iniziata.

97 Infatti, la ricorrente ha ottenuto, da parte delle competenti autorità tedesche, le diverse autorizzazioni necessarie per installare e gestire la sua infrastruttura nel mare territoriale e nella zona economica esclusiva (ZEE) della Repubblica federale di Germania solo tra il 2 novembre 2017 e il 27 marzo 2018.

98 Inoltre, i lavori di costruzione per la posa dei tubi e la costruzione del terminale di arrivo nella zona di competenza di tale Stato membro sono iniziati solo nel febbraio 2018 e sono proseguiti nel mare territoriale e nella ZEE tedesca solo a partire dalla metà del 2018.

99 Inoltre, le autorizzazioni necessarie da parte delle autorità russe, finlandesi e svedesi, interessate dal tracciato del gasdotto Nord Stream 2, sono state rilasciate solo tra il 5 aprile e il 14 agosto 2018.

100 In tali circostanze, alla data di adozione della direttiva impugnata, vale a dire il 17 aprile 2019, gran parte di ciascuna delle due condutture che compongono il gasdotto Nord Stream 2 non era ancora stata collocata sul fondale del mare, come dimostrano le cifre, espresse in chilometri, addotte dalla ricorrente. In particolare, alla data di adozione e alla data di entrata in vigore della direttiva impugnata, la ricorrente era ancora in attesa dell'autorizzazione relativa ai 147 km di condutture rientranti nella responsabilità delle autorità danesi. Tale autorizzazione è stata infine concessa il 30 ottobre 2019 ed è divenuta definitiva il 28 novembre 2019. Alla data di adozione e alla data di entrata in vigore della direttiva impugnata, i tubi non erano quindi stati collocati nelle acque danesi. In queste stesse date, non tutte le sezioni di tubi già collocate sul fondale del mare erano state collegate tra loro mediante il processo denominato «above water tie-in», almeno nel mare territoriale e nella ZEE della Germania e nelle acque russe.

101 Di conseguenza, la ricorrente è stata in grado di prevedere che, se alla proposta della Commissione di inserire una deroga per i gasdotti completati prima dell'entrata in vigore della direttiva impugnata fosse stato dato seguito dal legislatore dell'Unione, essa non sarebbe stata in grado di beneficiarne alla data di tale entrata in vigore.

102 In secondo luogo, la circostanza secondo cui, alla data di adozione della direttiva impugnata, la ricorrente non potesse beneficiare di una deroga ai sensi dell'articolo 49 *bis* non solo era prevedibile da parte di quest'ultima, ma risulta altresì dall'applicazione di un criterio conforme al principio della certezza del diritto e al principio di tutela del legittimo affidamento.

103 Infatti, il criterio del completamento prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata è chiaro, preciso e oggettivo.

104 Al riguardo, tale criterio riflette il principio secondo cui una nuova norma giuridica si applica a partire dall'entrata in vigore dell'atto che la istituisce. Sebbene essa non si applichi alle situazioni giuridiche sorte e definitivamente acquisite in vigenza della vecchia legge, si applica agli effetti futuri di una

situazione sorta in vigenza della precedente norma, nonché alle situazioni giuridiche nuove. Ciò non avviene, fatto salvo il principio di irretroattività degli atti giuridici, solo qualora la nuova norma sia accompagnata da disposizioni particolari che determinino specificamente le sue condizioni di applicazione nel tempo (v. sentenza del 22 giugno 2022, Volvo e DAF Trucks, C-267/20, EU:C:2022:494, punto 32 e giurisprudenza citata).

- 105 L'approccio consistente nel considerare la data di entrata in vigore di un atto per delimitare l'ambito di applicazione *ratione temporis* di una disposizione nel settore del gas era del resto già stato seguito dalla 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). Infatti, l'articolo 2, punto 33, della direttiva 2003/55 definiva una «nuova infrastruttura» come un'infrastruttura non completata al momento dell'entrata in vigore di detta direttiva. Una nuova infrastruttura poteva beneficiare di un'esenzione ai sensi dell'articolo 22 della medesima direttiva, che è divenuto l'articolo 36 della direttiva 2009/73.
- 106 Il criterio oggettivo del completamento prima della data di entrata in vigore della direttiva dimostra che il legislatore ha tenuto conto della situazione particolare dei gasdotti completati consentendo a tali gasdotti di chiedere di beneficiare della deroga prevista all'articolo 49 *bis*.
- 107 Per quanto riguarda la situazione particolare del gasdotto Nord Stream 2, dal precedente punto 100 risulta che esso era ancora in costruzione alla data di entrata in vigore della direttiva impugnata e che, pertanto, la situazione della ricorrente non era definitivamente acquisita a tale data, ai sensi della giurisprudenza menzionata al precedente punto 104.
- 108 Inoltre, la ricorrente non solo è stata in grado di prevedere che essa non sarebbe stata in grado di beneficiare della deroga prevista all'articolo 49 *bis* alla data di entrata in vigore della direttiva impugnata, ma ha anche avuto a disposizione un termine supplementare per modificare le previste modalità di sfruttamento del gasdotto Nord Stream 2, dato che il termine di recepimento di tale direttiva era stato fissato al più tardi al 24 febbraio 2020, ossia dieci mesi dopo la sua adozione.
- 109 Al riguardo, occorre aggiungere che la circostanza secondo cui la ricorrente non può beneficiare della deroga prevista all'articolo 49 *bis* non le impedisce di gestire il gasdotto Nord Stream 2 in modo economicamente accettabile e di ottenere un appropriato rendimento dei suoi investimenti, come risulta in particolare dall'articolo 13, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2009/73 e dall'articolo 13 del regolamento (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale e che abroga il regolamento (CE) n. 1775/2005 (GU 2009, L 211, pag. 36).
- 110 Di conseguenza, la ricorrente non ha dimostrato che il legislatore ha violato il principio della certezza del diritto e il suo corollario, il principio di tutela del legittimo affidamento, quando ha stabilito, all'articolo 49 *bis*, che solo i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo completati prima del 23 maggio 2019 potessero beneficiare di una deroga ai sensi di tale disposizione.
- 111 Tenuto conto di tutto quanto precede, la circostanza secondo cui la ricorrente non poteva beneficiare né di un'esenzione ai sensi dell'articolo 36, come modificato, né di una deroga ai sensi dell'articolo 49 *bis* alla data di adozione della direttiva impugnata non è idonea a dimostrare che il legislatore ha violato il principio della certezza del diritto e il suo corollario, ossia il principio di tutela del legittimo affidamento.
- 112 Il terzo motivo è pertanto respinto.

3. *Sul primo motivo, vertente su una violazione del principio di parità di trattamento*

- 113 Il principio generale di parità di trattamento, in quanto principio generale del diritto dell'Unione, impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera differenziata e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v. sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 23 e giurisprudenza citata).

114 Occorre esaminare successivamente gli argomenti della ricorrente vertenti sull'esistenza di un trattamento differenziato di situazioni analoghe e quelli vertenti sull'assenza di giustificazione oggettiva.

a) *Sull'asserito trattamento differenziato di situazioni analoghe*

115 La ricorrente sostiene che il gasdotto Nord Stream 2 si trova chiaramente in una situazione analoga a quella dei gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo situati in mare e completati prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata, che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 *bis*.

116 Infatti, sotto un primo profilo, il gasdotto Nord Stream 2 e i gasdotti completati sarebbero tutti gasdotti «tra uno Stato membro e un paese terzo» ai sensi dell'articolo 2, punto 17, della direttiva 2009/73, come modificata, e rientrerebbero nell'ambito di applicazione di tale direttiva, in quanto «interconnettori».

117 Sotto un secondo profilo, il gasdotto Nord Stream 2 e i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo situati in mare e completati sarebbero tutti gasdotti ai quali l'articolo 36, come modificato, non potrebbe applicarsi oggettivamente e nei confronti dei quali tale articolo non potrebbe svolgere il suo ruolo consistente nel fornire una certezza «prima» dell'investimento. Per il gasdotto Nord Stream 2 e i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo situati in mare e completati, l'investimento realizzato sarebbe irreversibile e non potrebbe essere abbandonato allo stesso modo che per i gasdotti che si trovano nella fase di pianificazione. Al riguardo, quasi tutti gli investimenti nel gasdotto Nord Stream 2 avrebbero già avuto luogo e tale gasdotto sarebbe quasi completato. Pertanto, il gasdotto Nord Stream 2 e i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo situati in mare e completati si troverebbero in una situazione analoga rispetto all'obiettivo dell'articolo 49 *bis*, che è quello di consentire il recupero dell'investimento realizzato.

118 Sotto un terzo profilo, gli investimenti nel gasdotto Nord Stream 2 sarebbero sottesi allo stesso tipo di accordi di trasporto di gas a lungo termine di quelli che sottendono i gasdotti situati in mare e conclusi e che sono stati stipulati diversi anni prima dell'adozione della direttiva impugnata.

119 Sotto un quarto profilo, il fatto che, per i gasdotti completati e già gestiti, è più facile valutare il loro impatto sul funzionamento del mercato interno, sulla concorrenza e sulla sicurezza dell'approvvigionamento non consentirebbe di ritenere che il gasdotto Nord Stream 2 non sia analogo a tali gasdotti completati. Infatti, una valutazione simile sarebbe richiesta dall'articolo 36, come modificato, per i gasdotti pianificati e tale disposizione avrebbe dato luogo a una prassi decisionale.

120 Sotto un quinto profilo, e per la stessa ragione, non sarebbe possibile sostenere che il criterio della «decisione finale di investimento» è impreciso, a differenza del criterio del «completamento» di cui all'articolo 49 *bis*. Infatti, l'articolo 36, come modificato, presupporrebbe che non sia stata adottata alcuna decisione finale di investimento.

121 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica di Estonia, dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Polonia e dalla Commissione, contestano gli argomenti della ricorrente.

122 La violazione del principio di parità di trattamento a causa di un trattamento differenziato presuppone che le situazioni considerate siano comparabili alla luce di tutti gli elementi che le caratterizzano. Gli elementi che caratterizzano situazioni diverse nonché la comparabilità di queste ultime devono, in particolare, essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto dell'Unione che stabilisce la distinzione di cui trattasi. Devono inoltre essere presi in considerazione i principi e gli obiettivi del settore cui si riferisce l'atto in parola (v. sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punti 25 e 26 e giurisprudenza citata).

123 Nel caso di specie, per quanto riguarda i principi e gli obiettivi del settore in cui rientra la direttiva impugnata, l'articolo 194, paragrafo 1, TFUE prevede che, nell'ambito dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia sia intesa a garantire il funzionamento del mercato dell'energia, a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, a promuovere il

risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili e a promuovere l'interconnessione delle reti energetiche (v., in tal senso, sentenza del 4 maggio 2016, Commissione/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, punto 72 e giurisprudenza citata).

- 124 La direttiva impugnata mira, nel suo insieme, a estendere l'ambito di applicazione della direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo.
- 125 Come risulta dal suo considerando 3, lo scopo generale perseguito dalla direttiva impugnata è quello di affrontare gli ostacoli al completamento del mercato interno derivanti dalla mancata applicazione delle norme del mercato dell'Unione ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo. Tale considerando precisa che le modifiche apportate mirano, sotto un primo profilo, a garantire che le norme applicabili ai gasdotti di trasporto che collegano due o più Stati membri siano applicabili anche ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, sotto un secondo profilo, a stabilire una coerenza del contesto normativo evitando nel contempo le distorsioni della concorrenza e gli effetti negativi sulla sicurezza dell'approvvigionamento e, sotto un terzo profilo, ad aumentare la trasparenza e a offrire certezza giuridica agli operatori del mercato, in particolare agli investitori nelle infrastrutture e agli utenti della rete per quanto riguarda il regime giuridico applicabile.
- 126 Per quanto riguarda l'articolo 49 *bis*, esso ha lo scopo di consentire allo Stato membro nel cui territorio è situato il primo punto di connessione di un gasdotto tra tale Stato membro e un paese terzo, concluso prima del 23 maggio 2019, di decidere di derogare agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73. Tale deroga deve essere fondata su ragioni oggettive, quali consentire il recupero dell'investimento realizzato o per motivi legati alla sicurezza dell'approvvigionamento, a patto che tale deroga non abbia ripercussioni negative sulla concorrenza, sull'efficace funzionamento del mercato interno del gas naturale o sulla sicurezza dell'approvvigionamento nell'Unione.
- 127 Come risulta dal considerando 4 della direttiva impugnata, l'articolo 49 *bis* ha lo scopo di tener conto dell'assenza di norme specifiche dell'Unione applicabili ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo prima della data di entrata in vigore di tale direttiva.
- 128 Al riguardo, occorre rilevare, in via preliminare, che è pacifico che l'articolo 49 *bis* porta a trattare in modo diverso, da un lato, i gasdotti completati prima del 23 maggio 2019, che possono chiedere di beneficiare di una deroga sulla base di tale disposizione, e, dall'altro, i gasdotti che non erano stati completati a tale data e che non possono chiedere di beneficiare di una simile deroga.
- 129 In primo luogo, occorre sottolineare che un gasdotto completato è un gasdotto che possiede tutti gli attributi necessari per trasportare gas in quanto la sua costruzione è stata portata a termine. Un gasdotto completato può quindi essere messo in funzione e gestito. Inoltre, nella relazione della sua proposta di direttiva, la Commissione ha descritto i gasdotti completati, oggetto della deroga ora prevista all'articolo 49 *bis*, come infrastrutture esistenti già in funzione.
- 130 Per confronto, un gasdotto non completato non possiede tutti gli attributi di un gasdotto e non è quindi idoneo a trasportare gas e a essere gestito.
- 131 In secondo luogo, alla luce dello scopo dell'articolo 49 *bis*, che è quello di tener conto dell'assenza di norme specifiche dell'Unione applicabili ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata, un gasdotto non ancora completato al 23 maggio 2019 non si trova in una situazione analoga a quella di un gasdotto completato a tale data.
- 132 Infatti, un gasdotto completato alla data di entrata in vigore della direttiva impugnata e che è in funzione ha necessariamente dato luogo a un investimento preliminare al quale non è più possibile rinunciare. Inoltre, un gasdotto completato a tale data avrà iniziato a essere gestito nell'ambito di un regime giuridico che non prevedeva l'applicazione, alla sua situazione, degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 né la possibilità di beneficiare di un'esenzione ai sensi dell'articolo 36, come modificato, applicabile alle nuove infrastrutture del gas.
- 133 Per contro, anzitutto, un investitore in un gasdotto che non è completato alla data di entrata in vigore della direttiva impugnata può aver sostenuto spese di minore entità o disporre di maggiori possibilità di

adeguare il suo investimento, di porre fine a obblighi contrattuali già sottoscritti, di modificare detti obblighi o di rivendere beni già acquistati per la costruzione del suo gasdotto.

- 134 Inoltre, anche se un gasdotto non completato alla data di entrata in vigore della direttiva impugnata ha dato luogo ad investimenti rilevanti e a lavori di costruzione, tali investimenti e tali lavori possono essere stati decisi con cognizione di causa, in un contesto prevedibile di modifica della normativa applicabile alla data di entrata in vigore di una simile modifica.
- 135 Nel caso di specie, risulta in particolare dai precedenti punti 75, 83, 93 e 101 che la ricorrente ha effettivamente deciso di investire con cognizione di causa, in un contesto che le consentiva di comprendere, anche prima della presentazione della proposta di direttiva da parte della Commissione e, al più tardi, in quel momento, che il gasdotto Nord Stream 2 sarebbe stato soggetto agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73.
- 136 Infine, e più in generale, un investitore in un gasdotto non completato alla data di entrata in vigore della direttiva impugnata, come il gasdotto Nord Stream 2, ha il tempo di adeguarsi alle modifiche legislative previste da quest'ultima. Le possibilità e il tempo di cui dispone un investitore in un gasdotto non completato per adeguarsi alle conseguenze di una modifica legislativa operata mediante una direttiva sono tanto maggiori in quanto, da un lato, tale investitore è informato, molti mesi prima dell'adozione dell'atto legislativo di cui trattasi, dell'oggetto e dello scopo delle modifiche legislative previste e, dall'altro, gli Stati membri dispongono di un termine per recepire simili modifiche nel diritto interno.
- 137 In terzo luogo, alla luce dell'oggetto dell'articolo 49 *bis*, ma anche dell'oggetto e degli obiettivi della direttiva impugnata nonché dei principi e degli obiettivi della politica dell'Unione nel settore dell'energia, la situazione di un gasdotto completato alla data di entrata in vigore di tale direttiva si distingue dalla situazione di un gasdotto la cui costruzione non è completata a tale data.
- 138 Infatti, l'impatto di un gasdotto già completato sul funzionamento del mercato interno, in particolare in termini di effetti sulla concorrenza e sulla sicurezza dell'approvvigionamento, può essere valutato *ex post*. Tale valutazione *ex post* è effettuata sulla base dell'esperienza acquisita durante la gestione del gasdotto in questione e sulla base di dati empirici ottenuti nell'ambito di tale gestione. Pertanto, la valutazione dell'impatto di un gasdotto completato sul mercato interno è più facile e può quindi essere effettuata rapidamente secondo una procedura semplice, sotto la responsabilità dei soli Stati membri competenti.
- 139 Inoltre, l'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ai gasdotti completati e già gestiti alla data di entrata in vigore della direttiva impugnata presenta un rischio di turbare le capacità e i flussi dell'approvvigionamento e quindi di nuocere alla concorrenza e alla sicurezza dell'approvvigionamento. Tale rischio giustifica altresì un rapido esame della loro situazione alla luce delle condizioni previste all'articolo 49 *bis*.
- 140 Per contro, in presenza di un gasdotto non completato alla data di entrata in vigore della direttiva impugnata, come il gasdotto Nord Stream 2, la valutazione del suo impatto sul mercato interno e sulla sicurezza dell'approvvigionamento può essere unicamente prospettica e basata su ipotesi. Pertanto, anche se una simile valutazione è effettivamente possibile, essa richiede stime più approfondite e più complesse dell'incidenza della gestione del futuro gasdotto sulla realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva impugnata nel suo insieme e dalla politica dell'Unione nel settore dell'energia.
- 141 Inoltre, poiché un gasdotto non completato, come il gasdotto della ricorrente, non è in grado di trasportare gas e di essere gestito, l'applicazione della direttiva impugnata a una simile categoria di gasdotti non presenta rischi di perturbazione dei flussi dell'approvvigionamento, o addirittura di interruzione dell'approvvigionamento.
- 142 Tenuto conto di quanto precede, si deve constatare che i gasdotti completati al 23 maggio 2019, da un lato, e i gasdotti non completati a tale data, e in particolare quelli in corso di costruzione come il gasdotto Nord Stream 2, dall'altro, non si trovano in una situazione analoga, alla luce di tutti gli elementi che li caratterizzano.

- 143 Pertanto, l'articolo 49 *bis* porta a trattare in modo diverso situazioni diverse e, in particolare, a trattare il gasdotto Nord Stream 2 in modo diverso dai gasdotti completati, posto che detto gasdotto si trova, alla data di entrata in vigore della direttiva impugnata, in una situazione diversa.
- 144 Anche supponendo che l'articolo 49 *bis* porti a trattare in modo diverso situazioni analoghe, in quanto la ricorrente aveva già realizzato importanti investimenti in vista della costruzione del gasdotto Nord Stream 2, tale differenza di trattamento e il conseguente svantaggio sarebbero, in ogni caso, giustificati (v. punti 145 e seguenti *infra*).

b) Sulla giustificazione di un eventuale trattamento differenziato di situazioni analoghe

- 145 La ricorrente sostiene che il trattamento differenziato del gasdotto Nord Stream 2 non è obiettivamente giustificato.
- 146 Il fatto che il gasdotto Nord Stream 2 non fosse stato completato prima del 23 maggio 2019 non potrebbe costituire una giustificazione oggettiva del diverso trattamento di tale gasdotto. Infatti, una simile giustificazione sarebbe incompatibile con la finalità specifica dell'articolo 49 *bis*. Tale finalità riguarderebbe i rischi di investimento che sono già stati assunti e consisterebbe nell'integrare l'articolo 36, come modificato, applicabile ai rischi di investimento che non sono stati ancora assunti. La limitazione dell'ambito di applicazione temporale dell'articolo 49 *bis* alle infrastrutture «completate entro il 23 maggio 2019» creerebbe un vuoto temporale rispetto all'ambito di applicazione dell'articolo 36, come modificato.
- 147 La ricorrente sostiene di avere le stesse legittime aspettative dei gestori di gasdotti già in funzione, in quanto essa aveva già effettuato investimenti significativi prima dell'entrata in vigore della direttiva impugnata, vale a dire il 23 maggio 2019. Al pari di detti gestori, essa avrebbe preso la decisione di attuare il suo progetto, avrebbe effettuato investimenti irreversibili e avrebbe concluso la maggior parte degli accordi contrattuali vincolanti sulla base della situazione giuridica esistente prima dell'entrata in vigore della direttiva.
- 148 Inoltre, il criterio del «completamento» non sarebbe un criterio oggettivo. Non sarebbe chiara la ragione per cui la fissazione di un termine ultimo così precoce fosse necessaria affinché le infrastrutture completate non dovessero far fronte a una situazione di incertezza giuridica. Il legislatore avrebbe potuto fissare una data limite più lontana senza incidere sulla situazione delle infrastrutture completate. La ricorrente sottolinea che, nel corso del procedimento legislativo, un'applicazione dell'articolo 49 *bis* ai gasdotti per i quali i lavori erano iniziati prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata era stata proposta come un'alternativa all'opzione che è stata infine scelta.
- 149 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica di Polonia e dalla Commissione, contestano gli argomenti della ricorrente.
- 150 Una differenza di trattamento è giustificata se si fonda su un criterio oggettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia rapportata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione, e tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi (sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 47).
- 151 In via preliminare, occorre sottolineare che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, lo scopo specifico dell'articolo 49 *bis* non riguarda unicamente i rischi di investimento. Infatti, l'articolo 49 *bis* ha uno scopo più ampio, che è quello di tener conto dell'assenza di norme applicabili ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata. Per tale motivo, secondo detta disposizione, la deroga da essa prevista deve essere fondata su ragioni oggettive, quali il fatto di consentire il recupero dell'investimento realizzato o motivi di sicurezza dell'approvvigionamento.
- 152 Nel caso di specie, in primo luogo, occorre constatare che il criterio del completamento prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata costituisce un criterio oggettivo che riflette i principi che disciplinano l'applicazione nel tempo di un atto dell'Unione (v. punto 104 *supra*). Inoltre, tale criterio presenta uno stretto legame con l'obiettivo perseguito dall'articolo 49 *bis*, ossia tener conto dell'assenza di norme specifiche dell'Unione applicabili ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese

terzo prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata. Tale criterio era del resto già stato applicato all'articolo 2, punto 33, della direttiva 2003/55 per definire una «nuova infrastruttura» (v. punto 105 *supra*).

- 153 Il criterio del completamento prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata costituisce quindi un criterio oggettivo e ragionevole.
- 154 In secondo luogo, l'eventuale differenza di trattamento, che risulta dall'applicazione del criterio del completamento prima del 23 maggio 2019, è idonea a realizzare l'obiettivo di tener conto dell'assenza di norme applicabili ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata.
- 155 Da un lato, esso consente facilmente ai proprietari di gasdotti di valutare se il loro gasdotto rientri nell'ambito di applicazione della deroga prevista dall'articolo 49 *bis*.
- 156 Dall'altro, tale criterio può essere facilmente attuato dagli Stati membri al fine di valutare rapidamente se una domanda di deroga sia effettivamente presentata in relazione a un gasdotto che rientra o meno nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 *bis*. In altri termini, tale criterio consente di individuare agevolmente i gasdotti per i quali potrebbe essere necessaria una flessibilità alla luce, da un lato, del principio della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento del loro proprietario e, dall'altro, dei rischi di perturbazione dell'approvvigionamento che l'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 a tali gasdotti, che sono già in funzione, potrebbe comportare.
- 157 In terzo luogo, l'eventuale differenza di trattamento risultante dall'applicazione del criterio del completamento prima del 23 maggio 2019 non eccede i limiti di quanto è necessario alla realizzazione dell'obiettivo perseguito dall'articolo 49 *bis*.
- 158 Infatti, occorre respingere l'argomento della ricorrente secondo cui l'obiettivo perseguito dall'articolo 49 *bis* poteva essere realizzato rendendo accessibile la deroga prevista da tale disposizione ai gasdotti per i quali i lavori erano iniziati prima del 23 maggio 2019 o che prima di tale data avevano già dato luogo a una decisione finale di investimento.
- 159 Al riguardo, è vero che i criteri menzionati dalla ricorrente avrebbero parimenti consentito ai gasdotti completati prima del 23 maggio 2019 di chiedere l'ottenimento di una deroga sulla base dell'articolo 49 *bis*.
- 160 Tuttavia, anzitutto, tali criteri non presentavano lo stesso livello di precisione, dato che le nozioni di «inizio dei lavori» e di «decisione finale di investimento» potevano dar luogo a un complesso lavoro di interpretazione al fine di valutare se un gasdotto rientrasse o meno nell'ambito di applicazione della deroga prevista dall'articolo 49 *bis*.
- 161 Inoltre, tali criteri portavano a far rientrare nell'ambito di applicazione della deroga prevista dall'articolo 49 *bis* gasdotti che non erano ancora gestiti. La valutazione del rispetto delle condizioni previste dall'articolo 49 *bis* non avrebbe quindi potuto essere facilmente effettuata dagli Stati membri, nonostante il fatto che la procedura istituita da tale disposizione fosse stata appunto concepita come una procedura semplice che doveva essere attuata rapidamente dagli Stati membri e che non doveva dar luogo ad analisi prospettiche e complesse.
- 162 Infine, a differenza del criterio del completamento prima del 23 maggio 2019, i criteri menzionati dalla ricorrente avevano l'effetto di estendere l'ambito di applicazione dell'articolo 49 *bis* a gasdotti, come il gasdotto Nord Stream 2, che avevano dato luogo a investimenti e a un inizio dei lavori di costruzione in un momento in cui era prevedibile l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva 2009/73 a gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo.
- 163 Per quanto riguarda i vincoli a cui sono soggetti gli investitori in gasdotti non completati, in generale, e la ricorrente, in particolare, occorre sottolineare che l'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 non impedisce agli investitori nei gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo di gestire il loro gasdotto in modo economicamente accettabile e di ottenere un appropriato rendimento dei loro investimenti (v. punto 109 *supra*).

- 164 Tale valutazione è inoltre confermata dai numerosi esempi, menzionati dalla Commissione, di gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo che erano già soggetti, talvolta da molti anni, agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 prima dell'entrata in vigore della direttiva impugnata.
- 165 Pertanto, l'importanza dell'obiettivo consistente nel tener conto dell'assenza prevedibile di norme applicabili ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo completati prima del 23 maggio 2019 giustificava i vincoli a cui erano soggetti gli investitori in gasdotti non completati a tale data, come la ricorrente.
- 166 Del resto, come risulta sostanzialmente dai successivi punti da 261 a 263, la ricorrente non dimostra che i vincoli a cui essa è soggetta a causa dell'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 al gasdotto Nord Stream 2 siano manifestamente inadeguati rispetto agli obiettivi perseguiti dalla direttiva impugnata.
- 167 Alla luce di quanto precede, la ricorrente non dimostra che la scelta effettuata dal legislatore all'articolo 49 *bis*, consistente nel definire l'ambito di applicazione della deroga prevista da tale disposizione mediante il criterio della conclusione prima del 23 maggio 2019, sia manifestamente inadeguata e che un'eventuale differenza di trattamento sia ingiustificata.
- 168 Il primo motivo è quindi respinto.

4. Sul secondo motivo, vertente su una violazione del principio di proporzionalità

- 169 In primo luogo, nel ricorso, la ricorrente sostiene che l'estensione dell'ambito di applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo situati in mare non è proporzionata agli obiettivi perseguiti dalla direttiva impugnata o dalla direttiva 2009/73.
- 170 La ricorrente sottolinea anche che, se l'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo costituisse una soluzione a un problema reale, tali obblighi dovrebbero applicarsi allo stesso modo a tutti i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo. Orbene, la ricorrente sostiene che gli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 si applicano unicamente a una frazione della capacità di importazione dai paesi terzi, vale a dire la capacità del gasdotto Nord Stream 2, e non alla capacità dell'insieme dei gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo.
- 171 In secondo luogo, nella replica, la ricorrente fa valere, sotto un primo profilo, che non è dimostrato che il fatto di assoggettare una piccola sezione di un unico gasdotto proveniente da un paese terzo, vale a dire il gasdotto Nord Stream 2, agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 sia necessario per realizzare gli obiettivi perseguiti dalla direttiva impugnata.
- 172 Sotto un secondo profilo, la ricorrente sottolinea che gli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 si applicano unicamente a una frazione della capacità di importazione dei paesi terzi, vale a dire la capacità del gasdotto Nord Stream 2, e non alla capacità di tutti i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo. Orbene, sarebbe difficile vedere come l'applicazione di tali obblighi a una parte così esigua della capacità totale dei gasdotti d'importazione possa realizzare gli obiettivi della direttiva impugnata.
- 173 Sotto un terzo profilo, la ricorrente sostiene che gli aspetti quantitativi e qualitativi dell'obiettivo consistente nel garantire la sicurezza dell'approvvigionamento potevano essere garantiti anche facendo rientrare il gasdotto Nord Stream 2 nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 *bis*. Infatti, l'esenzione e la deroga previste rispettivamente dall'articolo 36, come modificato, e dall'articolo 49 *bis*, che sono concesse in particolare con riferimento a una condizione connessa alla sicurezza dell'approvvigionamento, dimostrerebbero che tale sicurezza non è garantita soltanto dall'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73.
- 174 In terzo luogo, la ricorrente fa valere che, anche supponendo che si possa ritenere che la direttiva impugnata presenti un vantaggio marginale per il mercato interno, cosa che non avviene, tale vantaggio sarebbe inferiore agli svantaggi molto rilevanti che tale direttiva impone all'Unione, agli Stati membri e ai proprietari, come essa, di gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo situati in mare.

- 175 La ricorrente precisa che gli effetti economici della direttiva sulla sua situazione sono rilevanti e irragionevoli in quanto tale direttiva non le consente di recuperare gli investimenti realizzati prima della sua adozione. Essa non sarebbe in grado di dare esecuzione legalmente ad aspetti fondamentali dell'accordo di trasporto del gas che ha concluso con la Gazprom e la sua posizione finanziaria sarebbe pregiudicata in modo molto negativo.
- 176 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica di Estonia, dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Polonia e dalla Commissione, contestano gli argomenti della ricorrente.
- 177 Il principio di proporzionalità esige che gli atti delle istituzioni siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non eccedano i limiti di quanto è necessario al conseguimento di tali obiettivi (v., in tal senso, sentenza del 12 luglio 2012, Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, punto 38 e giurisprudenza citata).
- 178 In via preliminare, occorre sottolineare che, come rilevato dalla ricorrente, l'obiettivo generale previsto dalla direttiva impugnata è effettivamente quello di garantire il funzionamento del mercato interno.
- 179 Tuttavia, il considerando 3 della direttiva impugnata menziona obiettivi più precisi, i quali non si limitano a prevenire le distorsioni della concorrenza e gli effetti negativi sulla sicurezza dell'approvvigionamento, ma mirano anche, sotto un primo profilo, a garantire che le norme applicabili ai gasdotti che collegano due o più Stati membri siano applicabili anche ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo e, più in generale, a stabilire una coerenza del contesto normativo e, sotto un secondo profilo, a offrire certezza del diritto agli operatori del mercato.
- 180 L'obiettivo generale e gli obiettivi più precisi perseguiti dalla direttiva impugnata costituiscono, evidentemente, obiettivi legittimi. Inoltre, l'articolo 194 TFUE fa riferimento all'istituzione e al funzionamento del mercato interno e gli obiettivi consistenti nel garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento dell'Unione sono menzionati in tale disposizione.
- 181 È alla luce di tali considerazioni che occorre valutare se la direttiva impugnata sia idonea a realizzare gli obiettivi da essa perseguiti e non ecceda i limiti di quanto necessario alla loro realizzazione non facendo beneficiare il gasdotto Nord Stream 2 – che sarebbe l'unico gasdotto tra uno Stato membro e un paese terzo a non poterne beneficiare – né dell'esenzione prevista all'articolo 36, come modificato, né della deroga prevista all'articolo 49 *bis*.

a) Sull'idoneità della direttiva impugnata a realizzare gli obiettivi perseguiti non facendo beneficiare la ricorrente né di un'esenzione né di una deroga

- 182 Occorre esaminare, in un primo momento, l'idoneità della direttiva impugnata a realizzare gli obiettivi di certezza del diritto e di coerenza del contesto normativo e, in un secondo momento, l'idoneità di questa stessa direttiva a prevenire le distorsioni della concorrenza e gli effetti negativi sulla sicurezza dell'approvvigionamento.
- 1) Sull'idoneità della direttiva impugnata a realizzare gli obiettivi di certezza del diritto e di coerenza del contesto normativo*
- 183 In primo luogo, occorre rilevare che la direttiva impugnata è idonea a realizzare l'obiettivo di certezza del diritto da essa perseguito.
- 184 Infatti, nella relazione della proposta di direttiva, la Commissione ha spiegato che il diritto dell'Unione non definisce esplicitamente un contesto normativo per i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo.
- 185 Al riguardo, l'estensione della nozione di «interconnettore» ai gasdotti da e verso paesi terzi, operata dalla direttiva impugnata mediante la modifica della nozione di «interconnettore» di cui all'articolo 2, punto 17, della direttiva 2009/73, garantisce una chiara delimitazione dell'ambito di applicazione *ratione materiae* di quest'ultima direttiva e fornisce precisazioni in merito al suo ambito di applicazione territoriale.

- 186 Da un lato, la direttiva impugnata estende l'ambito di applicazione della direttiva 2009/73 a tutti i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, compreso il gasdotto Nord Stream 2, vale a dire i gasdotti terrestri e i gasdotti situati in mare esistenti o futuri.
- 187 Dall'altro, il considerando 9 della direttiva impugnata precisa che, per quanto riguarda i gasdotti di trasporto offshore, la direttiva 2009/73 dovrebbe applicarsi nelle acque territoriali dello Stato membro in cui è situato il primo punto di interconnessione con la rete degli Stati membri.
- 188 Pertanto, la direttiva impugnata ha segnatamente l'effetto di prevedere che gli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 si applichino alla sezione dei gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo situati in mare e che attraversa le acque territoriali di uno Stato membro, come la sezione del gasdotto Nord Stream 2 che attraversa le acque territoriali tedesche. La direttiva impugnata evita quindi, al riguardo, un vuoto giuridico.
- 189 In secondo luogo, l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva 2009/73 a tutti i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, come il gasdotto Nord Stream 2, garantisce parimenti la coerenza del contesto normativo all'interno dell'Unione.
- 190 Sotto un primo profilo, come già sostanzialmente spiegato dalla Commissione nella relazione della proposta di direttiva, l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo garantisce che i gestori di tali gasdotti siano soggetti allo stesso regime giuridico di altri operatori di mercato ai quali la direttiva 2009/73 si applica già pienamente, vale a dire i gestori dei gasdotti che collegano i diversi Stati membri o i gestori dei sistemi di trasporto negli Stati membri.
- 191 Sotto un secondo profilo, da un lato, come parimenti spiegato dalla Commissione nella relazione della proposta di direttiva, i principi fondamentali del contesto normativo istituito dalla direttiva 2009/73 si riflettono in vari accordi internazionali conclusi tra Stati membri e paesi terzi o tra l'Unione e paesi terzi, e sono sistematicamente applicati ai gasdotti terrestri tra uno Stato membro e un paese terzo.
- 192 L'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 a tutti i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo contribuisce quindi alla coerenza del diritto applicabile tra, da un lato, i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo che erano già soggetti a detti obblighi in applicazione di altri strumenti giuridici, come gli accordi internazionali, e, dall'altro, i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo che non vi erano soggetti, come il gasdotto Nord Stream 2.
- 193 Dall'altro lato, come sostanzialmente spiegato dalla Commissione nella relazione della proposta di direttiva in merito al rispetto del principio di sussidiarietà, l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva 2009/73 a tutti i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo garantisce un'applicazione uniforme degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ed evita un approccio frammentato basato su misure nazionali. In particolare, tale estensione evita una situazione in cui un interconnettore che attraversa più Stati membri sarebbe disciplinato da regimi nazionali diversi, consentendo altresì alla Commissione di esercitare un certo controllo del rispetto delle norme pertinenti.
- 194 Di conseguenza, la direttiva impugnata è idonea a raggiungere gli obiettivi di certezza del diritto e di coerenza del contesto normativo che essenzialmente persegue, estendendo il campo di applicazione della direttiva 2009/73 e quindi gli obblighi previsti da quest'ultima direttiva.
- 195 Al riguardo, la circostanza secondo cui la ricorrente è la sola a non poter beneficiare né di un'esenzione ai sensi dell'articolo 36, come modificato, né di una deroga ai sensi dell'articolo 49 *bis* non incide sull'idoneità della direttiva impugnata a realizzare gli obiettivi da essa perseguiti mediante un'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva 2009/73.

2) *Sull'idoneità della direttiva impugnata a prevenire le distorsioni di concorrenza e gli effetti negativi sulla sicurezza dell'approvvigionamento*

- 196 In via preliminare, per quanto riguarda i problemi in termini di concorrenza e di sicurezza dell'approvvigionamento che hanno motivato la proposta di direttiva, la Commissione ha in particolare

spiegato, nella relazione di tale proposta, che l'Unione dipende in forte misura dalle importazioni di gas da paesi terzi ed è nel suo interesse e in quello dei clienti di gas poter contare su trasparenza e competitività anche dei gasdotti di tali paesi.

- 197 La Commissione ha anche giustificato detta proposta di direttiva relativamente al principio di sussidiarietà con il fatto che i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo hanno, nella maggior parte dei casi, una capacità tale da incidere sul mercato interno del gas e sulla sicurezza dell'approvvigionamento di vari Stati membri.
- 198 Nel documento di lavoro che accompagna la sua proposta di direttiva, la Commissione ha precisato che, nel 2016, il 70,4% della domanda di gas dell'Unione era stato coperto da importazioni e che l'87% di tali importazioni veniva effettuato mediante gasdotti.
- 199 In tale contesto, occorre sottolineare, in primo luogo, che, a prescindere dalla lunghezza della sezione o dei gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo coperti dagli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73, l'applicazione di tali obblighi ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, considerati nel loro insieme, e al gasdotto Nord Stream 2, in particolare, è idonea a realizzare l'obiettivo del completamento del mercato interno del gas naturale evitando le distorsioni di concorrenza e gli effetti negativi sulla sicurezza dell'approvvigionamento.
- 200 Infatti, la direttiva 2009/73 prevede in particolare, sotto un primo profilo, un obbligo di separazione («unbundling») del sistema di trasporto e del gestore dei sistemi di trasporto, sotto un secondo profilo, un obbligo di accesso dei terzi al sistema e, sotto un terzo profilo, altri obblighi riguardanti, in particolare, la trasparenza tariffaria e non tariffaria.
- 201 Sotto un primo profilo, per quanto riguarda l'obbligo di separazione previsto all'articolo 9 della direttiva 2009/73, la Corte ha già sostanzialmente statuito che, in una situazione in cui il gas naturale prodotto al di fuori dell'Unione da un'impresa venga trasportato all'interno dell'Unione in un sistema di trasporto di proprietà della stessa impresa, appare evidente il rischio che vengano posti in essere comportamenti discriminatori nella gestione di tale sistema [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 37].
- 202 Al riguardo, dai considerando 6, 8 e 22 della direttiva 2009/73 risulta sostanzialmente che l'obbligo di separazione evita che i fornitori dominanti di gas controllino l'infrastruttura di trasporto e favoriscano così la propria attività di fornitura, da un lato, e che tale obbligo costituisce un mezzo efficace e stabile per risolvere il conflitto di interessi intrinseco e per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, dall'altro.
- 203 L'idoneità dell'obbligo di separazione a realizzare gli obiettivi perseguiti dalla direttiva impugnata è rafforzata dal fatto che il rispetto dell'obbligo di separazione deve essere verificato nell'ambito di una procedura di certificazione del gestore dei sistemi di trasporto prevista all'articolo 10 della direttiva 2009/73. L'ottenimento di una certificazione condiziona la possibilità, per il proprietario di un gasdotto tra uno Stato membro e un paese terzo, di effettuare transazioni relative al trasporto di gas verso l'Unione.
- 204 In applicazione dell'articolo 11 della direttiva 2009/73, l'esame condotto dalla competente autorità nazionale di regolazione nell'ambito del procedimento di certificazione tiene anche conto dei rischi che il gasdotto in questione potrebbe presentare per la sicurezza dell'approvvigionamento dell'Unione.
- 205 In forza del combinato disposto degli articoli 10 e 11 della direttiva 2009/73, la procedura di certificazione potrebbe eventualmente essere riaperta in caso di inadempimento degli obblighi di separazione o di rischio per la sicurezza dell'approvvigionamento.
- 206 Sotto un secondo profilo, per quanto riguarda l'obbligo di accesso dei terzi previsto all'articolo 32, è vero che i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo e, in particolare, il gasdotto Nord Stream 2 non dispongono necessariamente di un punto di interconnessione e che l'esistenza di una domanda di accesso di un terzo può essere unicamente eventuale.

- 207 Tuttavia, l'obbligo di accesso dei terzi previsto all'articolo 32 della direttiva 2009/73 riguarda le domande di accesso esistenti e future e comporta due aspetti: l'obbligo di consentire la connessione fisica al gasdotto e l'obbligo di consentire l'accesso a capacità di trasporto a condizioni eque.
- 208 Ne consegue che i terzi hanno il diritto di chiedere di connettersi o di accedere alle capacità di trasporto dei gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, per quanto riguarda la sezione di tali gasdotti che rientra nell'ambito di applicazione territoriale del diritto dell'Unione. Dall'articolo 41, paragrafi 6, 8 e 10, della direttiva 2009/73 risulta che le condizioni di connessione o di accesso dei terzi sono oggettive, non discriminatorie e fondate su tariffe proporzionate e approvate dalla competente autorità di regolazione.
- 209 Sotto un terzo profilo, come rilevato dalla Commissione nel documento di lavoro che accompagna la sua proposta di direttiva, l'estensione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo ha l'effetto di rendere applicabili a tali gasdotti i requisiti di trasparenza tariffaria e non tariffaria che essa prevede. Tali requisiti di trasparenza risultano in particolare dall'articolo 41, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 7, di detta direttiva o dalle disposizioni più generali dell'articolo 16, paragrafo 3, della medesima direttiva.
- 210 Al riguardo, nel documento di lavoro che accompagna la sua proposta di direttiva, la Commissione ha spiegato in particolare che la mancanza di trasparenza nella gestione dei gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo può costituire un fattore di rischio dal punto di vista della sicurezza dell'approvvigionamento. Essa ne ha dedotto che è importante garantire che le informazioni relative alla gestione e alla manutenzione di infrastrutture importanti fossero messe a disposizione del mercato e potessero essere utilizzate dalle autorità nazionali e dell'Unione interessate.
- 211 Da quanto precede risulta che gli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 riguardano le modalità di gestione dei gasdotti, la loro capacità di trasporto o la trasparenza tariffaria o non tariffaria nell'ambito della loro gestione. Tenuto conto dell'oggetto di tali obblighi, il fatto che essi si applichino solo a una sezione dei gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo non incide affatto sull'idoneità di detti obblighi a prevenire le distorsioni di concorrenza e gli effetti negativi sulla sicurezza dell'approvvigionamento e quindi a realizzare gli obiettivi perseguiti dalla direttiva impugnata, come spiegato dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione in risposta a misure di organizzazione del procedimento.
- 212 In secondo luogo, la circostanza, dedotta dalla ricorrente, secondo cui la direttiva impugnata si applica solo a una frazione della capacità di importazione dei paesi terzi, vale a dire la capacità del gasdotto Nord Stream 2, non è idonea a mettere in discussione l'idoneità della direttiva impugnata a prevenire le distorsioni della concorrenza e gli effetti negativi sulla sicurezza dell'approvvigionamento.
- 213 Al riguardo, sotto un primo profilo, occorre sottolineare che il progetto di gasdotto Nord Stream 2 è stato lanciato in un contesto particolare. Infatti, più volte prima dell'avvio di questo progetto, molti Stati membri avevano dovuto far fronte a carenze di gas dovute a controversie che coinvolgevano la Federazione russa. Le tre principali rotte del gas proveniente da tale paese terzo erano, all'epoca, il sistema di transito ucraino, il gasdotto Nord Stream 1 e il gasdotto Yamal-Europe che transita attraverso la Bielorussia.
- 214 Inoltre, il gasdotto Nord Stream 2 è cronologicamente il secondo gasdotto situato in mare che, dopo il gasdotto Nord Stream 1, collega direttamente la Russia alla Germania. Il gasdotto Nord Stream 2 comporta quindi un raddoppio della capacità di gas che può essere trasportato attraverso una rotta situata esclusivamente in mare (v. punto 6 *supra*). I gasdotti Nord Stream 1 e Nord Stream 2 hanno quindi la capacità di trasportare oltre l'80% del gas importato dalla Russia, posto che le importazioni di gas dalla Russia rappresentavano il 42% delle importazioni nell'Unione nel 2016.
- 215 Ne consegue, anzitutto, che il progetto della ricorrente può portare a una concentrazione delle fonti di gas. Infatti, esso ha il potenziale di rafforzare la posizione delle importazioni dalla Russia in quanto contribuisce ad aumentare le capacità di importazione di gas da tale paese terzo. Di conseguenza, esso può dissuadere la costruzione o lo sviluppo di infrastrutture che collegano l'Unione ad altri paesi terzi.

- 216 Inoltre, il progetto della ricorrente presenta il rischio di condurre a una maggiore concentrazione dei fornitori di gas nell'Unione. Infatti, tale progetto può rafforzare la posizione della Gazprom nei mercati all'ingrosso e al dettaglio dell'Unione, in qualità di operatore verticalmente integrato.
- 217 Al riguardo, è vero che la ricorrente non è né lo shipper del gas, né parte nei contratti di fornitura di gas, che si riferiscono al gas trasportato mediante il gasdotto Nord Stream 2. Tuttavia, lo shipper del gas e il firmatario dei contratti di fornitura di gas sono il suo azionista unico o una società figlia di quest'ultimo.
- 218 Infine, il progetto della ricorrente porta a una concentrazione dei punti di entrata del gas importato nell'Unione e delle rotte di trasporto. Infatti, tale progetto può portare a una concentrazione, in un solo Stato membro, dell'ingresso del gas proveniente dalla Russia e modificare il senso di circolazione dei flussi di gas all'interno dell'Unione. Tale progetto può quindi portare ad abbandonare i gasdotti terrestri e le rotte esistenti, che sono soggetti agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73, a vantaggio di un corridoio rappresentato dai gasdotti Nord Stream 1 e Nord Stream 2. Tale rischio è tanto più elevato in quanto, come risulta dai documenti del fascicolo sottoposti al Tribunale, la capacità dei gasdotti in funzione, che già trasportavano gas proveniente dalla Russia, non era pienamente sfruttata.
- 219 Sotto un secondo profilo, la direttiva impugnata si applica a tutti i gasdotti esistenti e futuri, terrestri o in mare.
- 220 Al riguardo, la circostanza secondo cui i gasdotti completati prima del 23 maggio 2019 possono chiedere una deroga ai sensi dell'articolo 49 *bis* e secondo cui le nuove infrastrutture del gas possono chiedere un'esenzione ai sensi dell'articolo 36, come modificato, non significa che detti gasdotti ottengano automaticamente una deroga o un'esenzione. L'esenzione e la deroga previste rispettivamente all'articolo 36, come modificato, e all'articolo 49 *bis* sono infatti concesse solo dopo un esame caso per caso da parte delle autorità competenti. Inoltre, esse sono limitate nel tempo e possono essere subordinate al rispetto di talune condizioni.
- 221 Sotto un terzo profilo, occorre sottolineare che la direttiva impugnata è stata adottata in un contesto in cui numerosi gasdotti completati tra uno Stato membro e un paese terzo, in particolare terrestri, erano già soggetti agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 per effetto di altri strumenti giuridici, come alcuni accordi internazionali.
- 222 Pertanto, anche se, alla data di adozione e di entrata in vigore della direttiva impugnata, il gasdotto Nord Stream 2 era il solo a non poter beneficiare di un'esenzione o di una deroga, tale direttiva aumenta la capacità di importazione proveniente dai paesi terzi coperta dagli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73.
- 223 Al contempo, la direttiva impugnata garantisce condizioni di concorrenza eque tra, da un lato, i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo che erano già soggetti agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 e, dall'altro, i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo che, come il gasdotto Nord Stream 2, saranno soggetti a detti obblighi per effetto della direttiva impugnata.
- 224 Da quanto precede risulta che l'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, in generale, e al gasdotto Nord Stream 2, in particolare, è idonea a prevenire le distorsioni di concorrenza e gli effetti negativi sulla sicurezza dell'approvvigionamento.
- 225 Tale conclusione non è messa in discussione dagli altri argomenti avanzati dalla ricorrente.
- 226 La ricorrente sostiene che l'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo situati in mare, e segnatamente al gasdotto Nord Stream 2, non aiuta a realizzare un mercato integrato della vendita all'ingrosso di gas all'interno dell'Unione.
- 227 Al riguardo, occorre sottolineare che, certamente, i paesi terzi interessati non cercano di integrare i loro mercati della vendita all'ingrosso gli uni con gli altri.

- 228 Tuttavia, gli operatori di tali paesi terzi cercano di vendere il loro gas all'ingrosso all'interno dell'Unione e di trasportarlo mediante gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo di cui almeno una sezione è situata nel territorio dell'Unione.
- 229 La ricorrente sostiene anche che i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo situati in mare e, in particolare, il gasdotto Nord Stream 2 sono intrinsecamente diversi dalle reti di trasporto di gas ai sensi della direttiva 2009/73 e presentano una maggiore somiglianza con i gasdotti a monte.
- 230 Al riguardo, occorre sottolineare che l'articolo 2, punto 2, della direttiva 2009/73 definisce una «rete di gasdotti a monte» come un gasdotto o una rete di gasdotti gestiti e/o costruiti quale parte di un impianto di produzione di petrolio o gas, oppure utilizzati per trasportare gas naturale da uno o più di tali impianti fino ad un impianto o terminale di trattamento oppure ad un terminale costiero di approdo.
- 231 Orbene, da un lato, la ricorrente non dimostra che i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, come il gasdotto Nord Stream 2, sono concepiti nell'ambito di un progetto di produzione di gas in particolare o sono concepiti per trasportare gas naturale da impianti di produzione fino ad un impianto o terminale di trattamento oppure ad un terminale costiero di approdo.
- 232 Per quanto riguarda, in particolare, il gasdotto Nord Stream 2, i campi di produzione situati in Russia sono collegati a detto gasdotto non direttamente, ma unicamente tramite il sistema di trasporto di gas della Federazione russa. Pertanto, il gasdotto Nord Stream 2 collega il sistema di trasporto russo e il sistema di trasporto di uno Stato membro ed è potenzialmente in grado di trasportare, dal suo punto di partenza, gas che è stato raccolto con diversi mezzi da diverse fonti.
- 233 Dall'altro lato, la direttiva impugnata mira proprio a risolvere i problemi in termini di concorrenza e di sicurezza dell'approvvigionamento derivanti dal fatto che gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, come il gasdotto Nord Stream 2, sono detenuti, direttamente o indirettamente, da fornitori di gas dominanti e utilizzati unicamente da detti fornitori.
- 234 Inoltre, la direttiva 2009/73 si applica ai gasdotti a monte situati nel territorio dell'Unione e il suo articolo 34 garantisce l'accesso dei terzi a tali gasdotti.
- 235 Di conseguenza, la ricorrente non ha dimostrato che la direttiva impugnata e, più precisamente, l'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo è inidonea a realizzare l'insieme degli obiettivi da essa perseguiti (v. punti 179 e 180 *supra*) non facendo beneficiare il gasdotto Nord Stream 2 – che sarebbe l'unico gasdotto tra uno Stato membro e un paese terzo a non poterne beneficiare – né dell'esenzione prevista all'articolo 36, come modificato, né della deroga prevista all'articolo 49 *bis*.

b) Sull'assenza di superamento dei limiti di quanto necessario non facendo beneficiare la ricorrente né di un'esenzione né di una deroga

- 236 Occorre esaminare, sotto un primo profilo, l'argomento della ricorrente vertente sul carattere sufficiente della normativa del primo punto di ingresso nell'Unione e, sotto un secondo profilo, l'argomento della ricorrente vertente sui vincoli a cui essa è soggetta in quanto non può beneficiare né di un'esenzione ai sensi dell'articolo 36, come modificato, né di una deroga ai sensi dell'articolo 49 *bis*.

1) Sull'asserito carattere sufficiente della regolazione del primo punto di ingresso nell'Unione

- 237 La ricorrente sostiene che la regolazione del punto di ingresso nel sistema di trasporto del gas dell'Unione era sufficiente per conseguire gli obiettivi perseguiti dalla direttiva impugnata.
- 238 Al riguardo, occorre rilevare che tale argomento è fondato sulla premessa, respinta ai precedenti punti da 229 a 234, che i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, come il gasdotto Nord Stream 2, sono assimilabili a gasdotti a monte.
- 239 La ricorrente non dimostra quindi che la regolazione al primo punto di ingresso nell'Unione consentirebbe di raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla direttiva impugnata.

- 240 In ogni caso, risulta, al contrario, dalla direttiva 2009/73 che gli obblighi da essa previsti non si applicano unicamente al punto di ingresso preciso in un sistema di trasporto, bensì, più in generale, ai sistemi di trasporto, ai gestori dei sistemi di trasporto o alle condutture di trasporto. Inoltre, tali obblighi, applicabili al trasporto del gas, apportano un contributo supplementare rispetto a una regolazione della sola fornitura di gas, che sarebbe limitata al primo punto di ingresso nell'Unione.
- 241 Pertanto, gli elementi a disposizione del Tribunale dimostrano che la regolazione al solo primo punto di ingresso nell'Unione non avrebbe modificato in alcun modo la situazione esistente prima dell'adozione della direttiva impugnata e che la ricorrente sarebbe stata quindi in grado di gestire il gasdotto Nord Stream 2 e di trasportare il gas fornito dal suo azionista unico senza essere soggetta al diritto dell'Unione, il che non è l'obiettivo perseguito da tale direttiva.
- 2) *Sui vincoli a cui è soggetta la ricorrente*
- 242 In primo luogo, è vero che, come risulta dalla relazione della proposta di direttiva e dal documento di lavoro che accompagna tale proposta, la deroga prevista all'articolo 49 *bis* contribuisce alla proporzionalità della direttiva impugnata in quanto garantisce una flessibilità sufficiente a evitare qualsiasi effetto negativo dell'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73.
- 243 Tuttavia, la circostanza secondo cui la ricorrente non può beneficiare né dell'esenzione prevista all'articolo 36, come modificato, né della deroga prevista all'articolo 49 *bis* non consente di concludere che la direttiva impugnata eccede i limiti di quanto è necessario alla realizzazione degli obiettivi da essa perseguiti.
- 244 Infatti, sotto un primo profilo, la situazione della ricorrente si spiega con il fatto che essa ha deciso di investire e ha proseguito i suoi investimenti nel gasdotto Nord Stream 2 in un contesto di prevedibile applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 a tutti i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, tra cui il gasdotto Nord Stream 2 (v. punti da 54 a 94 *supra*).
- 245 Sotto un secondo profilo, la circostanza secondo cui la ricorrente non può beneficiare della deroga prevista all'articolo 49 *bis* non comporta una differenza di trattamento ingiustificata a suo danno. Infatti, poiché il gasdotto Nord Stream 2 non era stato completato prima del 23 maggio 2019, la ricorrente non si trovava in una situazione analoga ai gasdotti completati prima di tale data (v. punti da 122 a 143 *supra*). In ogni caso, un'eventuale differenza di trattamento era obiettivamente giustificata alla luce dell'obiettivo dell'articolo 49 *bis* volto a tener conto dell'assenza di norme specifiche dell'Unione prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata (v. punti da 150 a 168 *supra*).
- 246 In secondo luogo, il fatto che la ricorrente non possa gestire il gasdotto Nord Stream 2 come inizialmente previsto non dimostra che la direttiva impugnata le imponga vincoli sproporzionati.
- 247 Infatti, sotto un primo profilo, la direttiva 2009/73 prevede la scelta tra tre modelli di separazione che sono stati tutti recepiti nel diritto tedesco, vale a dire il modello di separazione integrale delle strutture proprietarie, il modello del gestore di sistema indipendente e il modello del gestore dei sistemi di trasporto indipendente.
- 248 Occorre aggiungere che l'adozione della direttiva impugnata era prevedibile da parte della ricorrente e che gli Stati membri avevano l'obbligo di recepire tale direttiva entro il 24 febbraio 2020. La ricorrente ha quindi avuto a disposizione un termine abbastanza lungo per prevedere e anticipare l'obbligo di certificazione e la relativa procedura.
- 249 Sotto un secondo profilo, l'obbligo di fornire un accesso al gasdotto Nord Stream 2 ai terzi impedisce, certamente, alla ricorrente di riservare il 100% della capacità di trasporto di tale gasdotto a lungo termine a favore di una società figlia del suo azionista unico.
- 250 Tuttavia, dagli estratti dell'accordo di trasporto di gas prodotti dalla ricorrente non risulta che tale accordo prevedesse una riserva di capacità del 100%. In ogni caso, la ricorrente riconosce che, anche se gli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 le sono applicabili, essa resta legittimata a riservare l'80% della capacità del gasdotto Nord Stream 2 per una durata massima di quindici anni.

- 251 Sotto un terzo profilo, per quanto riguarda l'incidenza della normativa tariffaria sulla sua situazione, l'argomento della ricorrente è fondato sull'ipotesi, non dimostrata, ma vantaggiosa per i terzi, che l'Agenzia federale delle reti (Bundesnetzagentur) approverà tariffe notevolmente inferiori alla tariffa convenuta nell'accordo di trasporto di gas.
- 252 Inoltre, la regolazione tariffaria prevista dalla direttiva 2009/73 non impedisce alla ricorrente di gestire il gasdotto Nord Stream 2 in modo economicamente accettabile e di ottenere un appropriato rendimento dei suoi investimenti (v. punto 109 *supra*).
- 253 Sotto un quarto profilo, la ricorrente sostiene che l'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 avrà conseguenze considerevoli sulla sua situazione a motivo delle clausole dell'accordo di trasporto del gas e degli accordi di finanziamento da essa conclusi prima dell'adozione della direttiva impugnata.
- 254 Tuttavia, la ricorrente ha concluso l'accordo di trasporto del gas con una società figlia del suo azionista unico e non dimostra di trovarsi nell'impossibilità di rinegoziare tale accordo.
- 255 Per quanto riguarda gli accordi di finanziamento, essi sono, certamente, strettamente connessi all'accordo di trasporto del gas. Tuttavia, i finanziamenti garantiti da tali accordi di finanziamento erano, per metà, forniti dall'azionista unico della ricorrente.
- 256 Sotto un quinto profilo, la ricorrente non ha dimostrato le conseguenze finanziarie connesse all'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 al gasdotto Nord Stream 2.
- 257 Al riguardo, dato che l'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 al gasdotto Nord Stream 2 non impedisce alla ricorrente di gestire tale gasdotto in modo economicamente accettabile e di ottenere un appropriato rendimento dei suoi investimenti, le cifre fornite da quest'ultima circa l'entità dei suoi investimenti alla data di adozione della direttiva impugnata o la cifra di 8 miliardi di euro indicata in udienza non consentono al Tribunale di valutare dette conseguenze finanziarie.
- 258 Infatti, è evidente che tali conseguenze finanziarie non possono essere valutate alla luce del livello degli investimenti realizzati. Tali conseguenze corrispondono unicamente ai costi che la ricorrente dovrà sopportare per conformarsi alla direttiva impugnata e, in particolare, all'eventuale perdita di redditività derivante dall'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 al gasdotto Nord Stream 2.
- 259 Orbene, la ricorrente non ha fornito tali cifre.
- 260 In terzo luogo, la direttiva impugnata non osta alla possibilità, per la Commissione, di negoziare un accordo internazionale con la Federazione russa al fine di trattare la situazione specifica del gasdotto Nord Stream 2.
- 261 Di conseguenza, da un lato, la ricorrente non dimostra che la direttiva impugnata le impone obblighi che non sono necessari alla luce dell'obiettivo di completamento del mercato interno.
- 262 Dall'altro, la ricorrente non dimostra che gli svantaggi, per essa o per l'Unione e i suoi Stati membri, risultanti dall'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 sono manifestamente sproporzionati rispetto all'importanza degli obiettivi perseguiti e dei vantaggi tratti dall'Unione da tali obblighi.
- 263 Alla luce di quanto precede e tenuto conto del margine di discrezionalità di cui dispone il legislatore (v. punti da 34 a 37 *supra*), la ricorrente non dimostra che l'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, in generale, e al gasdotto Nord Stream 2, in particolare, è manifestamente inadeguata a conseguire gli obiettivi perseguiti dalla direttiva impugnata.
- 264 Il secondo motivo è pertanto respinto.

5. Sul quarto motivo, vertente su uno sviamento di potere

- 265 Secondo la ricorrente, dal suo secondo motivo, vertente su una violazione del principio di proporzionalità, risulta che la direttiva impugnata non è in grado di contribuire utilmente alla realizzazione dei suoi obiettivi dichiarati e, in ogni caso, non contribuisce alla realizzazione di detti obiettivi.
- 266 Al contrario, l'obiettivo reale della direttiva impugnata consisterebbe semplicemente nello sfavorire e nello scoraggiare il progetto Nord Stream 2 al fine, apparentemente, di proteggere il transito di gas attraverso l'Ucraina e gli Stati membri di transito dell'Europa dell'Est, quali la Polonia, la Slovacchia, la Cechia, l'Ungheria e la Romania, e al fine di perseguire taluni obiettivi connessi alla politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Al riguardo, la ricorrente invoca dichiarazioni della Commissione, del Consiglio e del Parlamento, lettere di un gruppo di Stati membri che si oppongono al progetto, una scheda informativa della Commissione che accompagna la proposta di direttiva e, infine, il fatto che la direttiva impugnata è stata proposta unicamente al fine di eludere le difficoltà giuridiche sollevate dalla domanda di mandato menzionata al precedente punto 78.
- 267 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica di Estonia, dalla Repubblica di Lituania e dalla Commissione, contestano le allegazioni della ricorrente.
- 268 Al riguardo, un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottato esclusivamente, o quanto meno in maniera determinante, per fini diversi da quelli per i quali il potere di cui trattasi è stato conferito o allo scopo di eludere una procedura appositamente prevista dai Trattati per far fronte alle circostanze del caso di specie (v. sentenza del 16 aprile 2013, Spagna e Italia/Consiglio, C-274/11 e C-295/11, EU:C:2013:240, punto 33 e giurisprudenza citata).
- 269 Nel caso di specie, occorre ricordare che la direttiva impugnata è fondata sull'articolo 194 TFUE e che la ricorrente non sostiene che la base giuridica di tale direttiva è errata.
- 270 Il mero fatto che la direttiva impugnata incida negativamente sul gasdotto Nord Stream 2 non può, di per sé, essere interpretato nel senso che l'intenzione del legislatore sarebbe stata di perseguire un obiettivo diverso da quelli di cui all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE.
- 271 Come risulta dall'esame del secondo motivo, vertente sulla violazione del principio di proporzionalità, la ricorrente non dimostra che la direttiva impugnata sia stata adottata al fine di perseguire obiettivi diversi da quelli menzionati in detta direttiva e che la volontà di svantaggiare il gasdotto Nord Stream 2 abbia costituito un obiettivo perseguito dalla direttiva impugnata.
- 272 Per contro, la direttiva impugnata ha effettivamente l'obiettivo di porre rimedio a problemi più ampi, che il progetto della ricorrente, tra le altre circostanze, aveva contribuito a mettere in luce.
- 273 Infatti, la direttiva impugnata tratta degli ostacoli al completamento del mercato interno del gas naturale, vale a dire, in sostanza, uno degli obiettivi menzionati all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE. A tal fine, detta direttiva realizza gli obiettivi più specifici di certezza del diritto, di coerenza del contesto normativo e di prevenzione delle distorsioni di concorrenza e degli effetti negativi sulla sicurezza dell'approvvigionamento estendendo gli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 a tutti i gasdotti da e verso i paesi terzi, a prescindere dal fatto che tali gasdotti siano terrestri o situati in mare, futuri o esistenti.
- 274 Inoltre, la ricorrente non dimostra che la direttiva impugnata, che non le impedisce di gestire il suo gasdotto in modo economicamente accettabile e di ottenere un appropriato rendimento dei suoi investimenti, eccede i limiti di quanto è necessario per realizzare gli obiettivi perseguiti non facendola beneficiare della deroga prevista all'articolo 49 *bis*.
- 275 Infine, fatta salva la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, la direttiva impugnata mira a trarre le conseguenze dell'applicabilità dei principi della direttiva 2009/73 ai gasdotti esistenti e futuri sugli accordi internazionali esistenti o futuri, conclusi o da concludere tra l'Unione o uno Stato membro, da un lato, e un paese terzo, dall'altro.

- 276 La ricorrente non può neppure fondatamente sostenere che la direttiva impugnata mira a eludere le difficoltà giuridiche poste dalla domanda di mandato presentata dalla Commissione al Consiglio al fine di essere autorizzata a negoziare un accordo internazionale con la Federazione russa riguardo al gasdotto Nord Stream 2.
- 277 Infatti, come risulta dalla relazione della proposta di direttiva, la direttiva impugnata non si sostituisce a una decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a negoziare un simile accordo. La direttiva impugnata e la negoziazione di un accordo internazionale da parte della Commissione sono, invece, strumenti complementari.
- 278 Inoltre, le dichiarazioni e le prese di posizione invocate dalla ricorrente erano motivate precisamente da uno o più degli obiettivi menzionati all'articolo 194 TFUE e perseguiti dalla direttiva impugnata.
- 279 Il quarto motivo è pertanto respinto.

6. *Sul quinto motivo, vertente su una violazione delle forme sostanziali*

- 280 Il quinto motivo dedotto dalla ricorrente è suddiviso in tre parti.
- 281 Con la prima parte, la ricorrente invoca l'assenza di ampie consultazioni, conformemente all'articolo 2 del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato UE e al Trattato FUE. La Commissione non avrebbe neppure proceduto a un bilancio della qualità della legislazione esistente. Secondo la ricorrente, la proposta di direttiva non si basa su una prassi consolidata e costante consistente nell'applicare gli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 nei confronti dei paesi terzi.
- 282 Con la seconda parte, la ricorrente invoca l'assenza di valutazione d'impatto. Una simile analisi sarebbe stata manifestamente necessaria e avrebbe costituito una condizione preliminare ed essenziale per la validità della proposta di direttiva a causa, in sostanza, dei suoi effetti considerevoli, in particolare sulla ricorrente.
- 283 L'omissione di procedere ad ampie consultazioni e a una valutazione d'impatto costituirebbe una violazione di formalità sostanziali.
- 284 Con la terza parte, la ricorrente fa valere che i veri obiettivi della proposta di direttiva e le sue implicazioni non sono stati chiariti, in particolare mediante una valutazione d'impatto. Pertanto, una consultazione giuridica utile non avrebbe potuto aver luogo in violazione del protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al Trattato UE e al Trattato FUE.
- 285 Inoltre, la proposta di direttiva non avrebbe fornito giustificazioni di merito conformi all'articolo 5 del protocollo n. 2 alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.
- 286 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica di Estonia, dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Polonia e dalla Commissione, contestano le allegazioni della ricorrente.
- 287 In via preliminare, occorre sottolineare che, anche quando il giudice dell'Unione procede a un controllo giurisdizionale di portata limitata a motivo dell'ampio potere discrezionale di cui gode il legislatore dell'Unione, un simile controllo richiede che le istituzioni dell'Unione, da cui promana l'atto di cui trattasi, siano in grado di dimostrare dinanzi al giudice dell'Unione che l'atto è stato adottato attraverso un esercizio effettivo del loro potere discrezionale, che presuppone che siano presi in considerazione tutti gli elementi e le circostanze rilevanti della situazione che tale atto è inteso a disciplinare. Ne consegue che dette istituzioni devono, per lo meno, poter produrre ed esporre in modo chiaro e inequivocabile i dati di base che hanno dovuto essere presi in considerazione per fondare le misure controverse di tale atto e dai quali dipendeva l'esercizio del loro potere discrezionale (v., in tal senso, sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 81).
- 288 Inoltre, risulta, da un lato, dal protocollo n. 2 e, in particolare, dal suo articolo 2 e, dall'altro, dall'accordo interistituzionale del 13 aprile 2016 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione

europea e la Commissione europea «Legiferare meglio» (GU 2016, L 123, pag. 1) che le ampie consultazioni, le valutazioni *ex post* della legislazione esistente e le valutazioni d'impatto mirano a garantire la qualità della legislazione e a consentire ai diversi attori che intervengono nel corso della procedura legislativa di effettuare una valutazione informata alla luce, secondo le loro rispettive competenze, dei principi di sussidiarietà e/o di proporzionalità.

289 Nel caso di specie, anzitutto, è pacifico che la Commissione, da un lato, non ha proceduto ad ampie consultazioni relative all'oggetto specifico della proposta di direttiva prima di presentare tale proposta e, dall'altro, non ha giustificato la sua iniziativa con un caso di urgenza eccezionale.

290 Inoltre, nella relazione della proposta di direttiva, la Commissione ha ritenuto che non fosse necessario un processo di valutazione distinto ed *ex post* della legislazione esistente.

291 Infine, nella relazione della proposta di direttiva e nel documento di lavoro che accompagna tale proposta, la Commissione ha spiegato che la sua proposta non richiedeva una valutazione d'impatto dettagliata.

292 Al fine di valutare se la procedura seguita nel caso di specie sia regolare, occorre trattare congiuntamente le tre parti del quinto motivo ed esaminare, sotto un primo profilo, gli elementi presi in considerazione dalla Commissione per l'elaborazione della proposta di direttiva e poi forniti agli altri attori del processo legislativo e, sotto un secondo profilo, gli elementi supplementari di cui disponevano il Parlamento e il Consiglio nel momento in cui hanno esaminato tale proposta di direttiva e successivamente adottato la direttiva impugnata.

a) Sugli elementi presi in considerazione dalla Commissione per l'elaborazione della proposta di direttiva

293 In primo luogo, occorre ricordare che la proposta di direttiva faceva seguito a orientamenti politici chiaramente espressi, talvolta a più riprese, dalle istituzioni dell'Unione e dal Consiglio europeo, come risulta dai precedenti punti da 56 a 72. Inoltre, tali orientamenti si sono concretizzati nella domanda di mandato presentata dalla Commissione al Consiglio e poi nella proposta di direttiva (v. punti da 78 a 82 *supra*).

294 In secondo luogo, anzitutto, la direttiva impugnata portava a estendere principi e meccanismi che, conformemente alla direttiva 2009/73, erano già applicabili ai gasdotti che attraversavano o si estendevano oltre la frontiera tra due Stati membri, al solo scopo di collegare le reti di trasporto di tali Stati membri.

295 Inoltre, per quanto riguarda i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, occorre rilevare che la proposta di direttiva della Commissione era stata preceduta dall'adozione della decisione (UE) 2017/684 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, che istituisce un meccanismo per lo scambio di informazioni riguardo ad accordi intergovernativi e a strumenti non vincolanti fra Stati membri e paesi terzi nel settore dell'energia, e che abroga la decisione n. 994/2012 (GU 2017, L 99, pag. 1).

296 Nell'ambito della procedura che ha preceduto l'adozione della decisione 2017/684, la Commissione aveva proceduto a numerose iniziative, aveva organizzato numerose riunioni e svolto una consultazione pubblica tra luglio e ottobre 2015. Inoltre, essa aveva effettuato una valutazione d'impatto da cui risulta che disponeva di una conoscenza approfondita delle questioni affrontate nella proposta di direttiva. Infatti, la Commissione conosceva dettagliatamente le caratteristiche dei gasdotti esistenti ai quali la direttiva proposta poteva applicarsi. Nell'ambito del suo esame degli accordi intergovernativi, che le erano stati notificati dagli Stati membri in vigenza della decisione n. 994/2012, la Commissione era stata in grado di analizzare l'effetto dell'assoggettamento dei gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73.

297 Al riguardo, è vero che, tra i circa 50 accordi intergovernativi relativi alla fornitura, all'importazione o al transito di prodotti energetici, che le erano stati notificati in applicazione della decisione n. 994/2012, la Commissione aveva espresso dubbi sulla compatibilità di 17 accordi con il terzo pacchetto «Energia» o con il diritto della concorrenza.

- 298 Tuttavia, sei di tali accordi riguardavano il progetto South Stream, che è stato abbandonato.
- 299 Inoltre, i requisiti posti dalla direttiva 2009/73 figuravano in numerosi altri accordi intergovernativi. Infatti, tali requisiti erano sistematicamente applicati ai gasdotti terrestri tra uno Stato membro e un paese terzo.
- 300 In aggiunta, alcuni paesi terzi erano già tenuti a rispettare il diritto dell'Unione a causa della loro appartenenza allo Spazio economico europeo o alla Comunità dell'energia.
- 301 È in tale contesto che, nella relazione della proposta di direttiva, la Commissione ha sottolineato, in sostanza, che esisteva una prassi consistente nell'applicare gli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 per quanto riguardava i paesi terzi, in particolare mediante accordi intergovernativi.
- 302 Pertanto, da un lato, prima dell'adozione della proposta di direttiva, la Commissione aveva già svolto consultazioni e realizzato una valutazione d'impatto su questioni strettamente connesse a quelle affrontate in tale proposta. Dall'altro, la Commissione poteva legittimamente invocare l'esistenza di una prassi esistente, consistente nell'applicare gli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo.
- 303 In terzo luogo, come risulta dall'esame del secondo motivo, vertente su una violazione del principio di proporzionalità (v. punti da 181 a 263 *supra*), il documento di lavoro che accompagna la proposta di direttiva conteneva una presentazione dei problemi posti dalla situazione preesistente e una valutazione dell'impatto giuridico ed economico di tale proposta.
- 304 Pertanto, è vero che la proposta di direttiva non è stata accompagnata da una valutazione distinta della qualità della legislazione esistente e da una valutazione d'impatto dettagliata delle modifiche proposte.
- 305 Tuttavia, la Commissione aveva il diritto di ritenere di essere sufficientemente informata, tenuto conto del contesto della proposta di direttiva, dell'oggetto delle modifiche proposte alla legislazione esistente, delle consultazioni e degli studi d'impatto che aveva effettuato in precedenza e, infine, della valutazione dell'impatto della sua proposta, contenuta nel documento di lavoro che accompagnava tale proposta.
- 306 Per gli stessi motivi, il Comitato delle regioni, il Comitato economico e sociale europeo (CESE), i parlamenti nazionali nonché il Parlamento e il Consiglio disponevano di elementi sufficienti per valutare la proposta di direttiva nell'ambito delle rispettive competenze.
- 307 La valutazione di cui al punto precedente non è messa in discussione dagli argomenti della ricorrente vertenti, sotto un primo profilo, sui pareri emessi dal Comitato delle regioni e dal CESE e, sotto un secondo profilo, sul fatto che gli elementi di informazione comunicati ai parlamenti nazionali non avrebbero consentito loro di emettere un parere con piena cognizione di causa e quindi di esercitare il loro controllo.
- 308 Sotto un primo profilo, occorre rilevare che, certamente, nel suo parere sulla proposta di direttiva, il Comitato delle regioni ha menzionato l'importanza di una valutazione d'impatto, tenuto conto dell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio». Per parte sua, il CESE ha sottolineato che la mancanza di una valutazione d'impatto era deplorevole.
- 309 Tuttavia, questi due organi consultivi non hanno indicato di non essere in grado di fornire un parere sulla proposta di direttiva. Tali organi hanno sostenuto la proposta di direttiva pur raccomandando modifiche che ritenevano necessarie. Dalla lettura dei pareri adottati da questi due organi emerge che questi ultimi erano sufficientemente informati sui problemi che la proposta di direttiva mirava a risolvere e sull'impatto di quest'ultima, in particolare sugli investimenti nelle infrastrutture esistenti o future. Il CESE ha inoltre sottolineato che taluni elementi di fatto, che suffragavano gli argomenti formulati a favore delle modifiche proposte, figuravano nel documento di lavoro che accompagna la proposta di direttiva o nelle valutazioni approfondite effettuate dalla Commissione, come la valutazione d'impatto della direttiva 2009/73. Il CESE ha anche sottolineato che era chiaro che la proposta mirava a introdurre una possibilità di intervento importante che avrebbe potuto limitare l'aumento della dipendenza dal gas russo, stimolando in tal modo la diversità dell'approvvigionamento.

- 310 Sotto un secondo profilo, per quanto riguarda i parlamenti nazionali, occorre anzitutto rilevare che, come sostiene il Consiglio, i protocolli invocati dalla ricorrente conferiscono un ruolo ai parlamenti nazionali unicamente per quanto riguarda il rispetto del principio di sussidiarietà.
- 311 Pertanto, nella parte in cui la ricorrente sostiene che i parlamenti nazionali non sono stati «sufficientemente» consultati per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, tale argomento deve essere respinto.
- 312 Inoltre, per quanto riguarda gli argomenti della ricorrente diretti contro la relazione della proposta di direttiva alla luce del principio di sussidiarietà, occorre rilevare che la relazione di tale proposta presenta chiaramente le ragioni per le quali era necessaria un'azione a livello dell'Unione (v. punti 193 e 197 *supra*).
- 313 Il documento di lavoro che accompagna la proposta di direttiva contiene ulteriori spiegazioni in merito alla necessità di un'azione legislativa a livello dell'Unione.
- 314 Pertanto, la proposta di direttiva era sufficientemente motivata alla luce del principio di sussidiarietà.
- 315 Il contenuto del parere motivato emesso dal Senato francese conferma che, sulla base delle informazioni a loro disposizione, i parlamenti nazionali sono stati posti in grado di prendere posizione sul rispetto del principio di sussidiarietà. Nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale, il Consiglio ha del resto prodotto i pareri di altri tre parlamenti nazionali nei quali questi ultimi non hanno sollevato obiezioni alla luce di detto principio.
- 316 Di conseguenza, l'assenza di consultazioni sull'oggetto specifico della proposta di direttiva e l'assenza di una valutazione distinta e dettagliata della qualità della legislazione esistente e dell'impatto della proposta di direttiva prima della sua presentazione non possono incidere sulla legittimità della direttiva impugnata.
- 317 Ciò è tanto più vero in quanto il Parlamento e il Consiglio hanno raccolto informazioni supplementari dopo la presentazione della proposta di direttiva (v. punti 318 e seguenti *infra*).

b) Sugli elementi supplementari raccolti successivamente alla presentazione della proposta di direttiva

- 318 Al momento dell'adozione della direttiva impugnata, il Parlamento e il Consiglio disponevano non solo degli elementi menzionati ai precedenti punti da 293 a 303, ma anche di elementi raccolti successivamente alla presentazione della proposta di direttiva.
- 319 Infatti, la Commissione ha condotto una consultazione pubblica sulla proposta di direttiva tra il 6 dicembre 2017 e il 31 gennaio 2018. In risposta a tale consultazione, detta istituzione ha ricevuto 37 contributi provenienti, in particolare, da autorità pubbliche, da organizzazioni non governative, da associazioni professionali e da imprese private come la ricorrente. Al riguardo, il Consiglio afferma, senza essere contraddetto dalla ricorrente, che tali riscontri sono stati presi in considerazione in occasione dell'esame del fascicolo legislativo da parte di quest'ultimo.
- 320 Inoltre, il 21 febbraio 2018 il Parlamento ha organizzato un'audizione pubblica sulla «revisione della direttiva sul gas».
- 321 Infine, dai documenti prodotti dalla ricorrente risulta che diversi studi e pubblicazioni relativi alla proposta di direttiva erano a disposizione del legislatore.
- 322 Tenuto conto di quanto precede, la ricorrente non ha dimostrato che l'assenza di ampie consultazioni sull'oggetto specifico della proposta di direttiva prima dell'adozione di quest'ultima nonché l'assenza di una valutazione distinta della legislazione esistente e di una valutazione d'impatto dettagliata possono incidere sulla legittimità della direttiva impugnata.
- 323 Nella misura in cui la ricorrente farebbe valere che le irregolarità da essa denunciate hanno indotto il legislatore a commettere uno sviamento di potere o a violare i principi di parità di trattamento e di

proporzionalità, tale argomento è già stato respinto ai precedenti punti da 113 a 279.

324 Per quanto riguarda l'asserita violazione del principio di sussidiarietà, la ricorrente non deduce alcun elemento idoneo a dimostrare una simile violazione. Inoltre, alla luce dell'articolo 7 del protocollo n. 2, il parere motivato emesso dal Senato francese, che presentava un carattere isolato, non richiedeva una risposta specifica da parte del legislatore.

325 Il quinto motivo è quindi respinto nonché, pertanto, l'insieme delle conclusioni dirette all'annullamento dell'articolo 49 *bis*.

C. Sulla domanda di misure di organizzazione del procedimento

326 Con atto separato depositato il 29 novembre 2019, la ricorrente ha chiesto al Tribunale di adottare misure di organizzazione del procedimento affinché il Consiglio producesse le versioni non oscurate di 25 documenti, che contenevano in particolare le osservazioni presentate dagli Stati membri sulla proposta di direttiva e ai quali uno dei suoi dipendenti aveva ottenuto un accesso solo parziale sulla base del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43). Tale domanda riguardava anche altri due documenti rispetto ai quali a tale dipendente era stato negato l'accesso.

327 Al riguardo, a seguito dell'ordinanza del 17 febbraio 2023, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (T-526/19 RENV, non pubblicata, EU:T:2023:85), non vi è più luogo a statuire sulla domanda di misure di organizzazione del procedimento nella parte in cui essa mira alla produzione di versioni non oscurate delle osservazioni della Repubblica federale di Germania dell'11 dicembre 2017 e del 21 gennaio 2019.

328 Per quanto riguarda gli altri documenti di cui alla domanda della ricorrente, occorre sottolineare, sotto un primo profilo, che tale domanda mira a dimostrare che lo status specifico della ricorrente era al centro della motivazione della direttiva impugnata e che tale direttiva riguardava la ricorrente.

329 Al riguardo, tenuto conto dei motivi per i quali il quarto motivo, vertente su uno sviamento di potere, è stato respinto (v. punti da 269 a 278 *supra*), il fatto che gli Stati membri abbiano tenuto conto della situazione della ricorrente e che tale fatto possa essere suffragato da un maggior numero di documenti rispetto a quello di cui quest'ultima già dispone non sarebbe tale da dimostrare uno sviamento di potere.

330 Sotto un secondo profilo, nei limiti in cui la domanda di misure di organizzazione del procedimento mira anche a dimostrare la fondatezza degli altri motivi dedotti dalla ricorrente e, in particolare, la violazione del principio della parità di trattamento, si deve constatare che la ricorrente detiene e ha prodotto dinanzi al Tribunale un numero non trascurabile di documenti relativi ai dibattiti che hanno avuto luogo nell'ambito del Consiglio nel corso del procedimento di adozione della direttiva impugnata e che, sulla base di tali documenti, la ricorrente è stata in grado di far valere i propri argomenti.

331 Inoltre, nonostante il fatto che, successivamente al deposito del ricorso, la ricorrente, tramite il suo dipendente, abbia ottenuto dal Consiglio un accesso completo a 23 documenti da essa richiesti e un accesso parziale ad altri 25 documenti, nella replica la ricorrente non ha sfruttato detti documenti a sostegno dei suoi diversi motivi. Infatti, la ricorrente ha utilizzato unicamente tre di tali documenti, al fine di far valere che l'articolo 36, come modificato, e l'articolo 49 *bis* non erano separabili dal resto della direttiva impugnata (v. punto 19 *supra*).

332 Sotto un terzo profilo, dall'esame del primo, del secondo e del terzo motivo dedotti dalla ricorrente risulta che il legislatore non ha violato i principi di parità di trattamento, di proporzionalità e di certezza del diritto quando ha deciso che la deroga prevista all'articolo 49 *bis* era applicabile ai gasdotti completati prima del 23 maggio 2019.

333 Al riguardo, il fatto che, nell'ambito di discussioni aperte ed evolutive che si sono svolte durante il procedimento legislativo, taluni Stati membri, tra cui la Repubblica federale di Germania, abbiano espresso dubbi sulla legittimità di diverse versioni della proposta di direttiva alla luce dei principi

generali del diritto, invocati dalla ricorrente, non significa che tale direttiva sia necessariamente illegittima. D'altronde, da un documento prodotto dal Consiglio risulta che 27 Stati membri hanno votato a favore della direttiva e che uno Stato membro, che non è la Repubblica federale di Germania, si è astenuto.

334 Alla luce, in primo luogo, della motivazione della domanda di misure di organizzazione del procedimento, in secondo luogo, dei documenti ai quali la ricorrente ha avuto accesso e dell'uso che ne ha fatto e, in terzo luogo, delle ragioni per le quali i diversi motivi dedotti da quest'ultima sono stati respinti, occorre respingere la domanda di misure di organizzazione del procedimento relativa ai documenti per i quali detta domanda non è divenuta priva di oggetto.

335 Tenuto conto di tutto quanto precede, risulta che il ricorso deve essere integralmente respinto.

V. Sulle spese

336 Conformemente all'articolo 195 del regolamento di procedura del Tribunale, spetta al Tribunale statuire nella presente sentenza, da un lato, sull'insieme delle spese relative ai procedimenti dinanzi ad esso, ossia i procedimenti nelle cause T-526/19 e T-526/19 RENV, e, dall'altro, sulle spese relative al procedimento di impugnazione, ossia il procedimento nella causa C-348/20 P.

337 Al riguardo, poiché il Parlamento e il Consiglio sono rimasti sostanzialmente soccombenti nell'ambito del procedimento di impugnazione, occorre condannarli a farsi carico delle spese relative alle cause T-526/19 e C-348/20 P, conformemente a quanto chiesto dalla ricorrente.

338 Essendo la ricorrente rimasta soccombente nell'ambito della presente causa, tranne per quanto riguarda la domanda incidentale del Consiglio di eliminare alcuni documenti dal fascicolo (v. punto 327 *supra*), occorre condannarla a farsi carico delle spese relative a tale causa, conformemente a quanto chiesto dal Parlamento e dal Consiglio.

339 Inoltre, in applicazione dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Polonia e la Commissione si faranno carico delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea si faranno carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Nord Stream 2 AG nell'ambito delle cause T-526/19 e C-348/20 P.**
- 3) **La Nord Stream 2 si farà carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dal Parlamento e dal Consiglio nell'ambito della causa T-526/19 RENV.**
- 4) **La Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Polonia e la Commissione europea si faranno carico delle proprie spese.**

van der Woude

Svenningsen

Mac Eochaidh

Martín y Pérez de Nanclares

Stancu

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 novembre 2024.

Firme

Indice

I. Fatti

- A. Direttiva 2009/73
- B. Ricorrente
- C. Direttiva impugnata

II. Cause anteriori dinanzi al Tribunale e alla Corte

III. Conclusioni delle parti

IV. In diritto

- A. Sulla domanda di annullamento integrale della direttiva impugnata
- B. Sulle conclusioni volte all'annullamento dell'articolo 49 bis
 - 1. Osservazioni preliminari
 - 2. Sul terzo motivo, vertente su una violazione del principio della certezza del diritto
 - a) Sulla circostanza secondo cui la ricorrente non può beneficiare dell'esenzione prevista all'articolo 36, come modificato
 - 1) Sul contesto nel quale la ricorrente ha deciso di investire
 - 2) Sulla prosecuzione degli investimenti
 - b) Sulla circostanza secondo cui la ricorrente non può beneficiare della deroga prevista all'articolo 49 bis
 - 3. Sul primo motivo, vertente su una violazione del principio di parità di trattamento
 - a) Sull'asserito trattamento differenziato di situazioni analoghe
 - b) Sulla giustificazione di un eventuale trattamento differenziato di situazioni analoghe
 - 4. Sul secondo motivo, vertente su una violazione del principio di proporzionalità
 - a) Sull'idoneità della direttiva impugnata a realizzare gli obiettivi perseguiti non facendo beneficiare la ricorrente né di un'esenzione né di una deroga
 - 1) Sull'idoneità della direttiva impugnata a realizzare gli obiettivi di certezza del diritto e di coerenza del contesto normativo
 - 2) Sull'idoneità della direttiva impugnata a prevenire le distorsioni di concorrenza e gli effetti negativi sulla sicurezza dell'approvvigionamento
 - b) Sull'assenza di superamento dei limiti di quanto necessario non facendo beneficiare la ricorrente né di un'esenzione né di una deroga
 - 1) Sull'asserito carattere sufficiente della regolazione del primo punto di ingresso nell'Unione
 - 2) Sui vincoli a cui è soggetta la ricorrente
 - 5. Sul quarto motivo, vertente su uno sviamento di potere
 - 6. Sul quinto motivo, vertente su una violazione delle forme sostanziali
 - a) Sugli elementi presi in considerazione dalla Commissione per l'elaborazione della proposta di direttiva
 - b) Sugli elementi supplementari raccolti successivamente alla presentazione della proposta di direttiva
- C. Sulla domanda di misure di organizzazione del procedimento

V. Sulle spese

* Lingua processuale: l'inglese.

1 Dati riservati omissi.