

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 10 settembre 2026 ([1](#))

Causa C-618/25

Capital Gas Ship Management Corp.
contro
Eniaia Archi Dimosion Symvaseon (EADISY),
Diacheiristis Ethnikou Systimatos Fysikou Aeriou AE (DESFA)

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Symvoulío tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia)]

« Procedimento pregiudiziale – Contratti pubblici – Direttiva 2014/25/UE – Articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e paragrafo 3, primo comma – Ente aggiudicatore – Nozione di diritti speciali o esclusivi – Gestore della rete nazionale di gas naturale istituito per legge – Impresa privata che gestisce la rete nazionale del gas naturale – Coesistenza con altre reti indipendenti che riforniscono zone non approvvigionate con gas naturale – Articolo 4, paragrafo 3, secondo comma – Diritti concessi nell'ambito di una procedura adeguatamente pubblicizzata e in base a criteri oggettivi – Privatizzazione mediante il trasferimento di capitale dell'impresa pubblica che gestisce la rete nazionale di gas naturale nell'ambito di una gara pubblica »

1. Nel 2022 il gestore della rete nazionale di gas naturale in Grecia ([2](#)) ha invitato varie compagnie marittime a presentare offerte per il noleggio di una nave adibita al trasporto di gas naturale liquefatto.
2. La DESFA ha scelto l'offerta di una determinata compagnia, ma un altro candidato, in disaccordo con la decisione di aggiudicazione e con il successivo contratto, ha proposto due ricorsi dinanzi all'organo greco competente per i ricorsi in materia di contratti, che li ha respinti.
3. La successiva controversia dinanzi al Symvoulío tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia) verte sulla questione se la DESFA abbia la qualità di ente aggiudicatore ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2014/25/UE ([3](#)). Tale giudice ritiene che, in linea di principio, la DESFA possieda tale qualità in quanto beneficia di «diritti speciali o esclusivi», ma riconosce che può esservi un dubbio al riguardo, cosicché esso sottopone alla Corte due questioni pregiudiziali.

I. Ambito normativo

A. Diritto dell'Unione. Direttiva 2014/25

4. L'articolo 4, dal titolo «Enti aggiudicatori», recita:
«1. Ai fini della presente direttiva gli enti aggiudicatori sono enti che:

- a) sono amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche che svolgono una delle attività di cui agli articoli da 8 a 14;
- b) quando non sono amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, annoverano tra le loro attività una o più attività tra quelle di cui agli articoli da 8 a 14 e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente di uno Stato membro.

(...)

3. Ai fini del presente articolo, per “diritti speciali o esclusivi” si intendono i diritti concessi da un'autorità competente di uno Stato membro mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa avente l'effetto di riservare a uno o più enti l'esercizio delle attività di cui agli articoli da 8 a 14 e di incidere sostanzialmente sulla capacità di altri enti di esercitare tale attività.

I diritti concessi in virtù di una procedura in base alla quale è stata assicurata una pubblicità adeguata, e [nella quale] tale concessione si sia basata su criteri oggettivi, non costituiscono diritti speciali o esclusivi ai sensi del primo comma.

Tali procedure comprendono:

- a) le procedure di appalto con previa indizione di gara ai sensi della direttiva 2014/24/UE (4)[,] della direttiva 2009/81/CE (5), della direttiva 2014/23/UE (6) o della presente direttiva;
- b) le procedure ai sensi di altri atti giuridici dell'Unione di cui all'allegato II, in grado di garantire un'adeguata trasparenza preliminare per la concessione di autorizzazioni sulla base di criteri oggettivi.

(...).».

5. L'articolo 8 («Gas ed energia termica») così dispone:

«1. Per quanto riguarda il gas e l'energia termica, la presente direttiva si applica alle seguenti attività:

- a) la messa a disposizione o la gestione di reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di gas o di energia termica;

(...).».

6. L'allegato II contiene l'«Elenco degli atti giuridici dell'Unione di cui all'articolo 4, paragrafo 3», in cui si legge:

«I diritti concessi in virtù di una procedura in base alla quale è stata assicurata una pubblicità adeguata, e [nella quale] tale concessione si sia basata su criteri oggettivi, non costituiscono “diritti speciali o esclusivi” ai sensi dell'articolo 4 della presente direttiva. Il seguente elenco contiene una serie di procedure, onde garantire un'adeguata trasparenza preliminare, per il rilascio di autorizzazioni sulla base di altri atti giuridici dell'Unione che non costituiscono “diritti speciali o esclusivi” ai sensi dell'articolo 4 della presente direttiva:

- a) rilascio di autorizzazioni per la gestione di impianti a gas naturale in conformità delle procedure di cui all'articolo 4 della direttiva 2009/73/CE (7);

(...).».

B. Diritto greco

1. Legge 4001/2011 sui mercati dell'energia

7. Ai sensi dell'articolo 2 (modificato) della legge 4001/2011, sui mercati dell'energia (8), tra gli impianti di gas naturale liquefatto figurano le navi che costituiscono depositi galleggianti al fine di aumentare la capacità di stoccaggio, indipendentemente dal fatto che siano o no collegati in modo permanente ad un impianto di gas naturale liquefatto [paragrafo 2, lettera k)].

8. L'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), ammette l'esistenza di RIGN, ossia di reti indipendenti che non fanno parte della RNGN.

9. L'articolo 63A (disposizioni specifiche per la DESFA) prevedeva, ai paragrafi 2 e 3, che, entro il 31 dicembre 2017, il 66% delle azioni della Dimosia Epicheirisi Aeriou AE (DEPA) nel capitale sociale della DESFA sarebbe stato venduto e trasferito nell'ambito di una procedura di gara internazionale.

10. L'articolo 64 disciplina la designazione e la certificazione dei gestori di reti di trasporto di gas naturale: ogni gestore deve ottenere una certificazione dall'autorità di regolazione competente.

11. L'articolo 67 definisce la RNGN e ne affida la gestione alla DESFA.

12. L'articolo 68, nel definire le competenze della DESFA, le conferisce il compito di garantire il funzionamento, la manutenzione, la gestione, l'esercizio e lo sviluppo della RNGN e delle interconnessioni incluse nella stessa, in modo che la rete sia economicamente efficiente, tecnicamente solida e integrata, al fine di soddisfare le esigenze degli utenti del gas naturale in modo sicuro, adeguato, affidabile e vantaggioso, e di contribuire al funzionamento di un mercato unico del gas naturale nell'Unione europea e alla protezione dell'ambiente.

13. L'articolo 74 disciplina l'autorizzazione delle RIGN, che comprende:

- i poteri del titolare di un'autorizzazione di rete indipendente di costruire e detenere o, nel caso di un impianto di stoccaggio sotterraneo, di utilizzare le reti;
- il rilascio di autorizzazioni unicamente a persone giuridiche tramite decisione dell'autorità di regolazione, prendendo in considerazione, segnatamente, l'interesse pubblico e, in special modo, il rifornimento di zone non approvvigionate con gas naturale, il rafforzamento della sicurezza dell'approvvigionamento del paese, di un altro Stato membro o dell'Unione europea e la tutela dell'ambiente;
- l'imposizione, per motivi di interesse generale, di condizioni o restrizioni quali: a) l'obbligo di versare un corrispettivo alla società DESFA o l'imposizione di un canone speciale agli utenti della rete indipendente a favore della DESFA, se l'uso della rete indipendente è favorito dalle tariffe praticate da tale società e può nuocere alla sua efficienza economica; b) l'obbligo per la DESFA di versare un corrispettivo ragionevole al proprietario della rete indipendente, nella misura in cui quest'ultimo contribuisce in modo significativo all'efficienza economica della rete nazionale.

2. ***Legge 4412/2016 sugli appalti pubblici***

14. Ai sensi dell'articolo 224, paragrafo 1, della legge 4412/2016 sui contratti pubblici [\(9\)](#), ai fini degli appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori disciplinati dalla direttiva 2014/25 sono enti aggiudicatori, tra gli altri, quelli che, quando non sono né amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, esercitano in particolare una o più delle attività di cui agli articoli da 228 a 234 e beneficiano di «diritti speciali o esclusivi» concessi da un'autorità competente greca.

15. Ai sensi dell'articolo 224, paragrafo 3, per «diritti speciali o esclusivi» si intendono i diritti concessi dall'autorità greca competente mediante qualsiasi disposizione legislativa o atto amministrativo che abbia l'effetto di riservare a uno o più enti l'esercizio di un'attività definita agli articoli da 228 a 234 e che incida sostanzialmente sulla capacità degli altri enti di esercitare tale attività.

16. Alla luce dell'articolo 228, le prescrizioni del libro II (articoli da 222 a 338) si applicano alla messa a disposizione o alla gestione di reti fisse destinate a fornire un servizio al pubblico nel settore della produzione, del trasporto o della distribuzione di gas naturale.

II. **Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali**

17. La sequenza dei fatti descritta nell'ordinanza di rinvio è la seguente:

- Per far fronte alla crisi energetica e tenuto conto della necessità di garantire la sicurezza energetica in Grecia a seguito della guerra in Ucraina, la DESFA ha deciso di ricorrere ai servizi (noleggio a tempo) di una nave per il trasporto di gas naturale liquefatto, che sarebbe stata utilizzata come unità galleggiante di stoccaggio.
- A tal fine, nell'aprile 2022, la DESFA ha invitato diverse compagnie marittime a presentare offerte o proposte indicative (non vincolanti). In un secondo momento, essa ha invitato alcune di tali compagnie a presentare offerte vincolanti entro il 3 maggio 2022.

- Tra le società che avevano presentato offerte vincolanti figurava la Capital Gas Ship Management Corp. (in prosieguo: la «Capital Gas»).
- La DESFA ha deciso di aggiudicare il contratto all'impresa GasLog Ltd.
- A seguito di tale decisione, la Capital Gas ha proposto dinanzi all'Eniaia Archi Dimosion Symvaseon (Autorità unica per i contratti pubblici, Grecia) due ricorsi amministrativi successivi per contestare la decisione di aggiudicazione ed il contratto firmato con la GasLog.
- L'Autorità unica per i contratti pubblici ha respinto entrambi i ricorsi, ritenendo che la DESFA non avesse la qualità di ente aggiudicatore, in quanto si trattava di un'impresa privata i cui poteri sulla gestione della RNGN non costituivano diritti speciali o esclusivi. In ogni caso, quand'anche tali poteri avessero precedentemente costituito diritti speciali o esclusivi, non lo erano più a causa della cessione del 66% del capitale sociale della DESFA a un consorzio di imprese.

18. La Capital Gas ha impugnato entrambe le decisioni dinanzi al Dioikitiko Efeteio Athinon (Tribunale di appello del contenzioso amministrativo di Atene, Grecia), che si è dichiarato incompetente a favore del Symvoulion tis Epikrateias (Consiglio di Stato).

19. In tale contesto, il Symvoulion tis Epikrateias (Consiglio di Stato) sottopone alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della direttiva 2014/25 debba essere interpretato nel senso che costituiscono "diritti speciali o esclusivi" i diritti conferiti dalla legge al gestore della [RNGN] e consistenti nell'assicurare il funzionamento, la manutenzione, la gestione, l'esercizio e lo sviluppo della [RNGN], unitamente al diritto di proprietà del gestore sulla [RNGN], anch'esso conferito dalla legge, qualora la legge nazionale consenta parallelamente, previa autorizzazione dell'autorità di regolazione competente, l'attività, sul mercato del trasporto di gas naturale, di altre [RIGN], ma prevedendo, da un lato, che il criterio principale per il rilascio di una licenza [RIGN] sia il rifornimento di aree non approvvigionate con gas naturale e, dall'altro, che sia possibile imporre ai titolari di licenze [RIGN] il versamento di contributi al gestore della [RNGN] oppure prevedere dei vantaggi per i titolari di licenze [RIGN] a carico del gestore della rete nazionale, per ragioni di efficienza economica del gestore.

In caso di risposta affermativa alla prima questione:

2) Se l'articolo 4, paragrafo 3, secondo e terzo comma, della direttiva 2014/25 debba essere interpretato nel senso che le procedure per le quali tale articolo prevede che i diritti concessi mediante le stesse non costituiscono diritti speciali o esclusivi ricomprendono una procedura di privatizzazione di un'impresa pubblica gestrice della [RNGN], che soddisfa i requisiti della garanzia di adeguata pubblicità e del rispetto di criteri di selezione oggettivi, e che prevede inoltre, nel corrispondente invito a manifestare interesse: i) che gli operatori economici interessati all'acquisizione dell'impresa forniscano (elemento valutato nella fase di preselezione dei candidati) una breve descrizione dei loro piani strategici per gli investimenti nell'impresa e l'obiettivo di investimento perseguito; ii) che il diritto di partecipazione alla procedura spetti ai gestori di reti di trasporto certificati con procedura ex articoli 9 e 10 della direttiva 2009/73 e membri della Rete europea di gestori di reti di trasporto del gas naturale (...) ovvero agli enti controllati da o controllanti uno di detti gestori; e iii) che a seguito del trasferimento della maggioranza delle azioni dell'impresa pubblica a un operatore economico terzo, il gestore della rete nazionale, inizialmente certificato come gestore indipendente di trasporto di gas naturale, sia certificato (come è effettivamente avvenuto) come gestore della rete di trasporto del gas naturale separata».

III. Procedimento dinanzi alla Corte

- 20. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta alla cancelleria della Corte il 16 settembre 2025.
- 21. Hanno depositato osservazioni scritte la DESFA, il governo greco e la Commissione europea.
- 22. La Corte non ha ritenuto indispensabile lo svolgimento di un'udienza.

IV. Analisi

A. Premessa. Enti aggiudicatori e diritti speciali o esclusivi nella direttiva 2014/25

23. La proposta di direttiva relativa alle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto, presentata dalla Commissione l'11 ottobre 1988 (10), indicava che (11):

- le direttive classiche erano insufficienti in quanto una parte sostanziale di tali attività era svolta da enti non formalmente qualificabili come amministrazioni pubbliche, ragion per cui ne sarebbe derivata l'esigenza «che gli enti interessati siano definiti in modo diverso dal semplice riferimento alla loro qualificazione giuridica»;
- uno dei «motivi per cui gli enti che operano in questi settori non [procedevano] ad appalti alla concorrenza a livello europeo [era] la natura chiusa dei mercati nei quali essi [operavano], dovuta alla concessione, da parte delle autorità nazionali, di diritti speciali o esclusivi oppure di autorizzazioni per l'approvvigionamento o la gestione di reti che forniscono il servizio di cui trattasi, o per lo sfruttamento di una data area geografica per un fine determinato».

24. La Commissione identificava dunque nei diritti speciali o esclusivi uno dei fattori di chiusura dei mercati settoriali che giustificavano l'estensione delle norme in materia di appalti ad enti formalmente privati.

25. La direttiva 90/531/CEE (12) ha recepito la proposta della Commissione e ha abbandonato il criterio organico di identificazione per adottare un approccio funzionale più ampio che comprendesse le autorità pubbliche, le imprese pubbliche e le entità private titolari di diritti speciali o esclusivi in determinati settori.

26. Tale logica è stata consolidata con le direttive 93/38/CEE (13) e 2004/17/CE (14) e prosegue con la direttiva 2014/25, il cui considerando 20 enuncia che «*[l]a nozione di diritti speciali o esclusivi è essenziale per la definizione dell'ambito di applicazione della presente direttiva*, dal momento che gli enti che non sono né amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche ai sensi della presente direttiva sono soggetti alla sua applicazione solo nella misura in cui esercitano una delle attività contemplate sulla base di tali diritti» (il corsivo è mio).

27. Orbene, il medesimo considerando chiarisce che «(...) i diritti concessi mediante una procedura fondata su criteri obiettivi, in particolare in conformità alla legislazione dell'Unione, e in base alla quale è stata assicurata un'adeguata pubblicità, non costituiscono dei diritti speciali o esclusivi ai fini della presente direttiva».

28. La concretizzazione normativa di tale chiarimento si rinviene all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2014/25: i diritti concessi nell'ambito di una procedura che sia stata oggetto di adeguata pubblicità e secondo criteri obiettivi non costituiscono diritti speciali o esclusivi. Pertanto, i loro titolari non rientrano nel novero degli enti aggiudicatori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della medesima direttiva.

B. Sulla prima questione pregiudiziale

29. Anche se sarebbe possibile rispondere alle due questioni pregiudiziali in maniera congiunta, preferisco trattarle nell'ordine in cui sono state sollevate.

30. In via preliminare, rilevo che non vi è contestazione su due circostanze da cui muove il giudice del rinvio:

- la DESFA non è né un'amministrazione aggiudicatrice né un'impresa pubblica. Se essa rientra nell'ambito di applicazione *ratione personae* della direttiva 2014/25 è solo in quanto ente aggiudicatore titolare di diritti speciali o esclusivi;
- la DESFA esercita l'attività, di cui all'articolo 8, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2014/25, di messa a disposizione o di gestione di reti fisse destinate a fornire un servizio al pubblico nel settore del trasporto o della distribuzione di gas. A tale attività fa riferimento l'articolo 4, paragrafi 1, lettera b), e 3, della direttiva 2014/25.

31. Ricordo che, secondo una giurisprudenza consolidata (15), il giudice nazionale è il solo competente a definire, sotto la propria responsabilità, il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni pregiudiziali sollevate, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza.

32. Tale precisazione è pertinente, in quanto sia la DESFA che, in misura minore, il governo greco non condividono pienamente tale contesto di fatto e di diritto, che intendono sostituire con quello che essi stessi propongono. In particolare, la DESFA sostiene che le tre valutazioni chiave del giudice del rinvio «riposano su premesse giuridiche e fattuali erranee» (16).

33. Al contrario, le mie conclusioni partono dal presupposto che l'interpretazione delle norme nazionali e l'esposizione dei fatti effettuate dal giudice del rinvio sono quelle che la Corte deve accettare come fondamento della risposta alle sue questioni pregiudiziali.

34. Nella decisione di rinvio, il Symvoulío tis Epikrateias (Consiglio di Stato) interpreta la legge 4001/2011 e le norme che l'hanno preceduta in termini categoricamente favorevoli a dedurre che la DESFA detiene diritti esclusivi o speciali sulla RNGN. Tali diritti, cui fa riferimento l'articolo 4 della direttiva 2014/25, le sarebbero stati conferiti dalla legge e dalle autorità greche (17).

35. L'esposizione del giudice del rinvio individua questi capisaldi:

- la legge 2364/1995 (18) ha stabilito il quadro istituzionale di base per l'organizzazione, il funzionamento e la vigilanza del mercato del gas naturale. In particolare, essa ha definito la RNGN e ha designato la DEPA come ente gestore di tale rete nazionale, conferendole il diritto inalienabile di programmarla, detenerla e gestirla;
- la legge n. 3428/2005 (19) ha adattato il diritto greco alle disposizioni del diritto dell'Unione al fine di garantire l'accesso degli operatori terzi alle infrastrutture e di liberalizzare progressivamente il mercato del gas naturale. Con tale legge la DEPA è stata giuridicamente separata dalla gestione della RNGN, e tale gestione è stata interamente affidata alla DESFA (20), controllata della DEPA. Sono state inoltre stabilite le condizioni di sviluppo, gestione, esercizio e funzionamento delle RNGN;
- la legge 4001/2011 ha trasposto la direttiva 2009/73 nel diritto greco, modificando le norme del settore dell'energia nei termini di cui *infra*.

36. L'interpretazione dell'insieme della normativa interna operata dal giudice del rinvio si traduce nelle seguenti valutazioni (21):

- il diritto sull'RNGN conferito per legge alla DESFA (articolo 68 della legge 4001/2011) implica che questo ente è responsabile del funzionamento, della manutenzione, della gestione, dell'esercizio e dello sviluppo della RNGN;
- tale diritto, combinato con il diritto di proprietà sulla stessa RNGN, anch'esso conferito dalla legge alla DESFA, costituisce un diritto speciale o esclusivo ai sensi dell'articolo 224, paragrafo 3, primo comma, della legge 4412/2016;
- il diritto attribuito alla DESFA impedisce l'esercizio di attività analoghe nella RNGN agli operatori economici terzi che intendono operare sul mercato del trasporto di gas naturale;
- il carattere speciale o esclusivo del diritto della DESFA non è rimesso in discussione dal fatto che altri operatori economici sono autorizzati a gestire, previa corrispondente autorizzazione, RNGN, ossia sistemi che non fanno parte della RNGN;
- la gestione della RNGN da parte della DESFA incide in modo significativo, a scapito della concorrenza, sulla capacità degli operatori terzi di esercitare l'attività di trasporto di gas naturale nel territorio greco;
- in definitiva, la DESFA, nella misura in cui esercita l'attività di fornitura e di gestione di una rete fissa destinata a fornire al pubblico servizi nel settore del trasporto di gas naturale, sulla base di diritti speciali o esclusivi, costituisce un ente aggiudicatore, nel senso di cui all'articolo 224, paragrafo 1, della legge 4412/2016. In capo ad essa non sussistono i presupposti per l'applicazione dei commi secondo e terzo del paragrafo 3 del medesimo articolo.

37. Alla luce di tali recise affermazioni, è molto difficile sostenere che i diritti attribuiti alla DESFA non sono speciali o esclusivi, come invece asseriscono il governo greco e la DESFA.

38. Il governo greco e la DESFA sostengono che il diritto di esercizio e di gestione della RNGN non è stato concesso per legge, ma deriva dal diritto di proprietà della DEPA, impresa pubblica che ha sviluppato la rete nazionale e che, dopo la scissione del suo ramo di attività di trasporto di gas, lo ha trasferito alla sua controllata DESFA per successione universale. La legge 3428/2005 avrebbe affidato tale attività alla DESFA al fine di separare le attività di fornitura e di trasporto di gas, come richiesto dal diritto dell'Unione (22).

39. Tali affermazioni del governo greco e della DESFA, in quanto non aderenti al contesto di fatto e di diritto delineato dalla decisione di rinvio, devono cedere dinanzi a quest'ultima, per le ragioni sopra esposte.

40. In ogni caso, la circostanza che la DESFA sia succeduta nella proprietà della RNGN all'impresa pubblica DEPA non è incompatibile con il fatto che, come afferma il giudice del rinvio, è stata la legge a definire la rete nazionale e a concedere alla DESFA le prerogative per garantire il funzionamento, la manutenzione, la gestione, l'esercizio e lo sviluppo della rete nazionale.

41. Ciò si evince dagli articoli 6, 7 e 8 della legge 3428/2005, in forza dei quali è stato stabilito che il ramo della RNGN sarebbe stato separato dalla DEPA e trasferito integralmente alla controllata di questa, la DESFA. Nella vigenza di tale legge, è stata adottata la decisione del 22 marzo 2011 del Segretario di Stato per l'Ambiente, l'Energia e il Cambiamento climatico, con la quale la DESFA ha ottenuto la licenza di proprietà e di gestione della rete nazionale. Nello stesso senso, l'articolo 67, paragrafo 3, della legge 4001/2011, dopo aver definito la RNGN, ha affidato la sua gestione alla DESFA.

42. Tali elementi corroborano, se occorresse, la valutazione del giudice del rinvio: vi è stato un conferimento per atto normativo, *ex lege*, dei diritti attribuiti alla DESFA. La decisione del 22 marzo 2011 le ha concesso una licenza di proprietà e gestione della RNGN e la legge 4001/2011 le ha attribuito i diritti speciali o esclusivi attualmente controversi.

43. Ho già osservato che, secondo il giudice del rinvio, la gestione della RNGN da parte della DESFA incide in modo significativo, a scapito della concorrenza, sulla capacità degli operatori terzi di esercitare l'attività di trasporto di gas naturale nel territorio greco.

44. Il Symvoulío tis Epikrateias (Consiglio di Stato) si chiede, in tale contesto, se l'ammissione, da parte della legge nazionale, di reti indipendenti (RIGN) alle condizioni specifiche previste da tale legge sia sufficiente ad escludere che la DESFA benefici di «diritti speciali o esclusivi».

45. La risposta a tale interrogativo è, per il giudice del rinvio, negativa, per due motivi (23):

- da un lato, il criterio di concessione di un'autorizzazione RIGN è, in particolare, la fornitura di gas naturale a zone non approvvigionate (tramite la stessa RNGN o un'altra RIGN);
- dall'altro lato, per motivi di interesse pubblico, è possibile imporre ai titolari delle autorizzazioni RIGN condizioni e restrizioni specifiche connesse all'efficienza economica della DESFA. Una di tali condizioni o restrizioni speciali è l'obbligo di versare alla DESFA un corrispettivo (o l'imposizione di un canone agli utilizzatori della RIGN a vantaggio della DESFA), se l'utilizzo della rete indipendente è favorito dalle tariffe di utilizzo della DESFA e può nuocere all'efficienza economica di quest'ultima (prevedendo che l'importo del corrispettivo sia fissato in modo da compensare integralmente l'effetto negativo).

46. Tenuto conto di tali fattori, tutto indica che, come dichiara il giudice del rinvio, sussiste l'incidenza sostanziale sulla capacità degli operatori terzi, quale criterio definitorio dei «diritti speciali o esclusivi» di cui all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE e che riflette la giurisprudenza elaborata in merito all'interpretazione dell'articolo 106, paragrafo 1, TFUE.

47. Infatti, nella sentenza *Ambulanz Glöckner* (24), la Corte ha dichiarato che siffatti diritti esistono quando «una tutela è accordata ad un numero limitato di imprese e tale misura è [idonea ad] incidere sostanzialmente sulla capacità delle altre imprese di esercitare l'attività economica di cui trattasi nello stesso territorio in condizioni sostanzialmente equivalenti».

48. L'attribuzione di diritti speciali o esclusivi non implica che la concorrenza debba essere completamente eliminata per quanto riguarda l'esercizio di una determinata attività. È sufficiente che sia soddisfatta la duplice condizione attinente all'esercizio dell'attività in condizioni favorevoli per una cerchia limitata di imprese nonché all'incidenza sostanziale sulla capacità di altre entità di esercitare questa stessa attività all'interno della stessa zona geografica e in condizioni equivalenti.

49. Come indicato dal giudice *a quo* (25), la legislazione greca riserva l'esercizio e la gestione della RNGN esclusivamente alla DESFA. Se nessun altro operatore può svolgere attività equivalenti a quelle della DESFA nelle zone di installazione di tale rete nazionale, tale fattore incide sostanzialmente sulla capacità dei soggetti diversi dalla DESFA di esercitare l'attività di trasporto di gas naturale.

50. La circostanza che la RNGN subisca una restrizione equivalente rispetto a territori già coperti da una rete indipendente non è tale da rimettere in discussione la conclusione di cui sopra. La preesistenza della rete nazionale colloca la DESFA in una situazione predominante e implica il carattere residuale del diritto degli operatori di RIGN (26).

51. Gli argomenti che precedono sono sufficienti, da soli, per constatare che giustamente il giudice del rinvio considera che la DESFA beneficia di diritti speciali o esclusivi.

C. Sulla seconda questione pregiudiziale

52. Nel caso in cui la risposta alla prima questione fosse affermativa (come propongo), il Symvoulío tis Epikrateias (Consiglio di Stato) desidera sapere se la privatizzazione della DESFA possa essere considerata una «procedura in base alla quale è stata assicurata una pubblicità adeguata, e [nella quale] tale concessione si sia basata su criteri oggettivi», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo e terzo comma, della direttiva 2014/25, suscettibile di escludere l'esistenza di diritti speciali o esclusivi.

53. L'esposizione dei fatti e del contesto normativo nazionale effettuata dal giudice del rinvio (l'unica – lo ribadisco – alla quale la Corte deve attenersi) porta ad una risposta negativa a tale questione.

54. La decisione di rinvio (27) contiene le seguenti affermazioni:

- la procedura avviata con l'invito a manifestare interesse del giugno 2017 e conclusa con il trasferimento della maggioranza delle azioni della DESFA non è pertinente nel caso di specie;
- in particolare, tale invito prevedeva una procedura che, pur garantendo un'adeguata pubblicità e il rispetto di criteri oggettivi, mirava a modificare il regime di proprietà della DESFA e non a rinegoziare direttamente o indirettamente il diritto della DESFA sulla RNGN;
- è altresì irrilevante che la legge (articolo 63A, paragrafo 2, della legge 4001/2011) e l'invito avessero previsto che il diritto di partecipare alla procedura di privatizzazione sarebbe stato riconosciuto solo a gestori di reti di trasporto certificati ai sensi degli articoli 9 e 10 della direttiva 2009/73 e membri della Rete europea dei gestori di reti di trasporto di gas naturale o ai soggetti da essi controllati o controllanti gli stessi;
- è parimenti irrilevante che la DESFA, certificata a suo tempo come gestore di trasporto di gas naturale indipendente, abbia ottenuto la nuova certificazione come gestore della rete di trasporto di gas naturale di proprietà separata (28). La certificazione presuppone che l'autorità di regolazione abbia accertato l'indipendenza e la capacità del gestore del sistema di conformarsi ai requisiti previsti dalla direttiva 2009/73 e dalla legge 4001/2011. Il cambiamento di certificazione avvenuto nel caso della DESFA (a seguito di una modifica del suo regime di proprietà e del fatto che essa è ormai indipendente e non è più controllata dall'impresa pubblica DEPA) non costituisce una nuova attribuzione alla DESFA dei suoi diritti speciali o esclusivi sulla RNGN;
- pertanto, non è applicabile l'articolo 224, paragrafo 3, secondo comma, della legge 4412/2016;
- la procedura seguita per trasferire la maggioranza delle azioni della DESFA non costituisce una procedura di autorizzazione per la gestione di impianti di gas naturale ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2009/73, bensì una procedura di privatizzazione che, come dichiarato dalla Corte (29), non rientra nell'ambito di applicazione delle direttive in materia di contratti pubblici;
- di conseguenza, non è applicabile neppure l'articolo 224, paragrafo 3, terzo comma, della legge 4412/2016.

55. In realtà, poco si può aggiungere a tali giuste considerazioni del giudice del rinvio, con le quali sono pienamente d'accordo.

56. L'articolo 4, paragrafo 3, terzo comma, della direttiva 2014/25 elenca talune procedure che escludono l'esistenza di «diritti speciali o esclusivi». Rientrano in tale contesto: a) le procedure di appalto con previa indicazione di gara ai sensi delle direttive 2014/24, 2014/23, 2009/81 e 2014/25; e b) le procedure ai sensi di altri atti giuridici dell'Unione di cui all'allegato II, in grado di garantire un'adeguata trasparenza preliminare per la concessione di autorizzazioni (settoriali) sulla base di criteri oggettivi.

57. Orbene, la procedura di privatizzazione della DESFA non rientra in nessuna di queste categorie:

- non si è trattato di una procedura di aggiudicazione di appalti di lavori, forniture o servizi, né di una concessione di lavori o di servizi, ma esclusivamente di un trasferimento di azioni, volto a modificare l'assetto proprietario della DESFA;
- come rilevato dalla Corte nella sentenza richiamata dal giudice del rinvio, «il trasferimento di azioni ad un offerente nell'ambito di un'operazione di privatizzazione di un'impresa pubblica non è disciplinato dalle direttive in materia di appalti pubblici» (30);
- la procedura di privatizzazione della DESFA non corrisponde a nessuna di quelle previste dall'allegato II della direttiva 2014/25, la cui finalità è di conferire autorizzazioni settoriali per l'esercizio di attività regolamentate, fatte salve condizioni obiettive e trasparenti di accesso al mercato. In particolare, non si tratta di una delle procedure di cui all'articolo 4 della direttiva 2009/73;
- nell'ambito di quel processo di privatizzazione non sono stati concessi, rinnovati o riassegnati diritti relativi al trasporto di gas naturale: si trattava, ripeto, di trasferire azioni di una società già precedentemente titolare dei diritti legalmente attribuiti per la gestione e l'esercizio della rete nazionale del gas.

58. Poco importa che l'elenco contenuto nell'articolo 4, paragrafo 3, terzo comma, della direttiva 2014/25 non abbia carattere esaustivo (31), in quanto il tenore letterale del secondo comma è chiaro là dove esige che i diritti siano stati concessi mediante un procedimento dotato di adeguata pubblicità e sulla base di criteri oggettivi. Tale presupposto non ricorre quando, come nel caso di specie, i diritti controversi derivano direttamente dalla normativa nazionale e restano invariati prima e dopo la privatizzazione.

59. I diritti conferiti alla DESFA per mantenere, gestire, esercire e sviluppare la RNGN non sono quindi sorti dal procedimento di privatizzazione né sono stati ridefiniti dal medesimo, ma trovano la loro fonte nel quadro normativo nazionale che disciplina il settore dell'energia.

60. La successiva certificazione della DESFA quale gestore della rete di proprietà separata non farebbe che dimostrare il rispetto dei requisiti di indipendenza e di capacità tecnica previsti dalla direttiva 2009/73 e dalla normativa greca di recepimento. Nulla indica che tale certificazione conceda nuovi diritti esclusivi: l'atto di attribuzione rimane la legge 4001/2011, alla quale la certificazione rinvia (32).

61. In definitiva, la privatizzazione (anche se aveva comportato la necessità di una nuova certificazione) non ha costituito l'atto che conferiva alla DESFA i suoi diritti sulla RNGN.

62. Neppure i requisiti di ammissibilità imposti nell'ambito della gara per la vendita del 66% del capitale sociale della DESFA – compreso il fatto che i partecipanti fossero gestori di sistemi certificati o soggetti collegati a tali gestori – modificano tale conclusione. Tali requisiti non incidono sul contenuto, sulla natura o sul fondamento giuridico dei diritti già riconosciuti dalla legge alla DESFA.

63. La *ratio legis* dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2014/25 conferma tale interpretazione. L'esclusione dalla nozione di «diritti speciali o esclusivi» è giustificata solo qualora la concessione di determinati diritti sia stata preceduta da una concorrenza effettiva mediante procedure obiettive e non discriminatorie.

64. Un'interpretazione estensiva che consentisse di escludere dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/25 operatori fino ad allora titolari di monopoli legali, per il solo motivo che la composizione del loro azionariato è stata modificata da una procedura in competizione, porterebbe a vanificare la finalità del regime di attribuzione dei contratti nei settori speciali.

65. La direttiva 2014/25 mira a garantire che gli enti aggiudicatori di taluni settori, come quello dell'energia, si attengano, nei loro contratti pubblici, a norme che favoriscano l'apertura dei rispettivi mercati. Ciò che legittima l'eccezione inserita all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di tale direttiva è il fatto che l'attribuzione all'ente aggiudicatore del diritto speciale o esclusivo, in quanto tale, sia stata soggetta a pubblicità e a criteri oggettivi.

66. In definitiva, la procedura di privatizzazione della DESFA, sebbene condotta con un'adeguata pubblicità e secondo criteri oggettivi, non costituisce una procedura di concessione di diritti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo

3, della direttiva 2014/25. Essa non incide quindi sul carattere speciale o esclusivo dei diritti conferiti a detto ente dalla legislazione greca.

V. Conclusione

67. Alla luce di quanto precede, propongo di rispondere al Symvoulío tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia) nei seguenti termini:

«1) L'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE,

deve essere interpretato nel senso che:

l'attribuzione da parte della legislazione nazionale ad un unico gestore del diritto di proprietà sulla rete nazionale di trasporto del gas naturale, nonché del diritto di farla funzionare, di mantenerla in funzione, di gestirla, di esercirla e di svilupparla, conferisce a tale gestore "diritti speciali o esclusivi", senza che a ciò osti il fatto che detta legislazione:

- consente al contempo, previa autorizzazione dell'autorità di regolazione, il funzionamento sul mercato del trasporto di gas naturale di altre reti indipendenti che riforniscono zone che non sono approvvigionate con gas naturale e
- consente di imporre ai titolari di licenze di gestione delle reti indipendenti gravami a favore del gestore della rete nazionale, o di prevedere vantaggi a favore dei titolari di licenze per la gestione di reti indipendenti, a carico del gestore della rete nazionale, per ragioni legate all'efficienza economica del gestore della rete nazionale.

2) L'articolo 4, paragrafo 3, secondo e terzo comma, della direttiva 2014/25

deve essere interpretato nel senso che:

una procedura di privatizzazione di un'impresa pubblica, mediante una gara internazionale in cui la maggioranza delle azioni del gestore della rete nazionale di gas naturale è trasferita ad altri operatori del settore, non può essere considerata una procedura di concessione di diritti che sia stata oggetto di adeguata pubblicità e secondo criteri oggettivi, al fine di escludere l'esistenza di "diritti speciali o esclusivi".

A tal fine non rileva il fatto che:

- gli operatori economici interessati all'acquisizione delle azioni debbano fornire una breve descrizione dei loro piani strategici di investimento nell'impresa e il piano di investimenti previsto;
- tali operatori debbano essere gestori di reti di trasporto certificati secondo la procedura di cui agli articoli 9 e 10 della 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, nonché membri della Rete europea dei gestori di reti di trasporto di gas naturale o soggetti controllati da uno di detti gestori o controllanti quest'ultimo.

È altresì irrilevante, ai medesimi fini, che, a seguito del trasferimento della maggioranza delle azioni dell'impresa pubblica, il gestore della rete nazionale del gas naturale, che era stato inizialmente certificato come gestore indipendente di trasporto di gas naturale, sia nuovamente certificato come gestore della rete di trasporto del gas naturale di proprietà separata».

¹ Lingua originale: lo spagnolo.

² Diacheiristis Ethnikou Systimatos Fysikou Aeriou AE (DESFA). Qui di seguito mi riferirò alla rete nazionale del gas naturale utilizzando l'acronimo «RNGN» e alle reti indipendenti di gas naturale mediante l'acronimo «RIGN».

³ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU 2014, L 94, pag. 243).

[4](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (DO 2014, L 94, pag. 65).

[5](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GU 2009, L 216, pag. 76).

[6](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU 2014, L 94, pag. 1).

[7](#) Direttiva 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). Tale direttiva è stata abrogata e sostituita dalla direttiva (UE) 2024/1788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa a norme comuni per i mercati interni del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno, che modifica la direttiva (UE) 2023/1791 e che abroga la direttiva 2009/73/CE (GU L, 2024/1788).

[8](#) Nomos 4001/2011, gia ti leitourgia Energeiakon Agoron Ilektrismou kai Fysikou Aeriou, gia Erevna, Paragogi kai diktya metaforas Ydrogonanthrakon (...) (legge 4001/2011, sul funzionamento dei mercati dell'energia da elettricità e gas naturale, sulla ricerca, la produzione e le reti di trasporto di idrocarburi [...]) (FEK A' 179/22.8.2011).

[9](#) Nomos 4412/2016, Dimosies Symvaseis Ergon, Promithion kai Ypiresion (prosarmogi stis Odigies 2014/24/EE kai 2014/25/EE) [legge 4412/2016, sugli appalti pubblici di lavori, di fornitura e di servizi (recepimento delle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE)] (FEK A' 147/8.8.2016).

[10](#) COM(88) 377 final — SYN 153 (GU 1988, C 319, pag. 2).

[11](#) Considerando da 7 a 10 della proposta.

[12](#) Direttiva del Consiglio del 17 settembre 1990, relativa alle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU 1990, L 297, pag. 1).

[13](#) Direttiva del Consiglio del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU 1993, L 199, pag. 84).

[14](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU 2004, L 134, pag. 1).

[15](#) Sentenza del 29 gennaio 2026, Fondazione Teatro alla Scala di Milano (C-668/24, EU:C:2026:60), punto 35 e giurisprudenza citata.

[16](#) Osservazioni scritte della DESFA, punto 5.

[17](#) Come ho già evidenziato, l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2014/25 riconosce che i diritti speciali o esclusivi possono essere concessi da un'autorità competente di uno Stato membro in virtù di qualsiasi disposizione legislativa,

regolamentare o amministrativa.

[18](#) Nomos 2364/1995, Systasi tou Somatos Energeiakou Elegchou kai Schediasmou. Eisagogi, metafora, emporia kai dianomi fysikou aeriou (...) (legge 2364/1995, sull'istituzione dell'autorità di controllo e pianificazione dell'energia. Importazione, trasporto, commercio e distribuzione del gas naturale [...]) (FEK A' 252/6.12.1995).

[19](#) Nomos 3428/2005, Apeleftherosi Agoras Fysikou Aeriou (legge 3428/2005, sulla liberalizzazione del mercato del gas naturale) (FEK A' 313/27.12.2005).

[20](#) La DESFA è stata creata mediante il decreto presidenziale 33/2007 (FEK A' 31), adottato in virtù dell'autorizzazione conferita dall'articolo 7 della legge 3428/2005. Il suo capitale apparteneva integralmente alla DEPA. La privatizzazione della DESFA ha avuto luogo mediante la vendita del 66% del suo capitale sociale, il 26 giugno 2017, ad un consorzio formato da varie società estere del settore del gas. Lo Stato greco ha mantenuto nelle proprie mani il restante capitale sociale.

[21](#) Decisione di rinvio, punto 20.

[22](#) Osservazioni scritte del governo greco, punti 15 e 16, e della DESFA, punti 8 e 9.

[23](#) Decisione di rinvio, punto 20.

[24](#) Sentenza del 25 ottobre 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577), punto 24.

[25](#) Punto 20 della decisione di rinvio.

[26](#) A quanto sopra si potrebbe aggiungere che le ampie facoltà dell'autorità di regolazione di concedere l'autorizzazione all'esercizio delle RIGN possono costituire un elemento condizionante aggiuntivo che ostacola lo svolgimento effettivo delle attività dei titolari di queste reti indipendenti. Tale aspetto viene sottolineato dalla Commissione (punto 23 delle sue osservazioni scritte) facendo riferimento all'articolo 74 della legge 4001/2011.

[27](#) Decisione di rinvio, punto 20.

[28](#) Dopo l'istanza della DESFA e il parere della Commissione del 24 ottobre 2018, recante il riferimento C(2018) 7147 final, la DESFA è stata infine certificata come gestore della rete di trasporto di gas naturale di proprietà separata, in conformità con il disposto della direttiva 2009/73 e della legge 4001/2011.

[29](#) Sentenza del 6 maggio 2010, Club Hotel Loutraki e a. (C-145/08 e C-149/08, EU:C:2010:247), punto 59.

[30](#) *Ibidem*.

[31](#) Considerando 20 della direttiva 2014/25: «[o]ccorre altresì chiarire che tale elenco di atti legislativi non è esaustivo e che i diritti concessi in qualsiasi forma, anche per mezzo di atti di concessione, mediante altre procedure fondate su criteri oggettivi e in base alle quali è stata assicurata un'adeguata pubblicità, non costituiscono diritti speciali o esclusivi ai fini della definizione dell'ambito di applicazione della presente direttiva *ratione personae*».

[32](#) Allegato 8 delle osservazioni scritte della DESFA (in realtà si tratta dell'allegato 7).