



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentate il 23 ottobre 2014¹

Causa C-510/13

E.ON Földgáz Trade Zrt
contro
Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Kúria (Ungheria)]

«Mercato interno del gas naturale — Direttiva 2003/55 — Direttiva 2009/73 — Ambito di applicazione ratione temporis — Legittimazione di una persona giuridica, società di distribuzione di gas naturale, ad impugnare una decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione — Requisito nazionale di legittimazione basato esclusivamente sull'«interesse giuridico» — Diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva — Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»

1. Con la domanda di pronuncia pregiudiziale di cui trattasi, la Kúria (Corte suprema, Ungheria) sottopone alla Corte varie questioni sull'interpretazione delle direttive 2003/55/CE² e 2009/73/CE³, entrambe relative a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.
2. Più specificamente, il giudice del rinvio interroga la Corte, in primo luogo, riguardo all'applicazione ratione temporis di entrambe le direttive, in una fattispecie in cui la decisione nazionale contestata è stata adottata e impugnata quando era ancora applicabile la direttiva 2003/55, pur essendo la direttiva 2009/73, che l'abroga, in fase di trasposizione.
3. Allo stesso tempo, e più significativamente, la Kúria esprime i propri dubbi sulla conformità con il diritto dell'Unione di un requisito di legittimazione ad agire nel procedimento giurisdizionale amministrativo ungherese, consistente nell'esistenza di un «interesse giuridico» del ricorrente, e non soltanto di un mero pregiudizio economico. Nel caso di specie, la E.ON, operante sul mercato del gas naturale in Ungheria, ha impugnato una decisione dell'autorità nazionale ungherese di regolamentazione in cui si stabiliscono i criteri per decidere sulle domande di prenotazione di capacità a lungo termine di un gasdotto. Il giudice di primo grado ungherese ritiene che detta decisione non incida sull'«interesse giuridico» della ricorrente, ma unicamente sul suo interesse economico. I dubbi del giudice del rinvio sulla conformità di tale approccio con il diritto dell'Unione sono alla base della domanda di pronuncia pregiudiziale in parola.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — 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 L 176, pag. 57).

3 — 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 L 211, pag. 94).

I – Contesto giuridico

A – Normativa dell'Unione europea

4. La direttiva 2003/55, altresì nota come la «seconda direttiva», impone agli Stati membri la creazione di uno o più organismi con la funzione di autorità di regolamentazione nel settore del gas. Al suo articolo 25, la direttiva 2003/55 enumera, tra altri aspetti, i diritti delle parti lese dalle decisioni di dette autorità. Ai fini della presente questione pregiudiziale rilevano quelli enunciati ai paragrafi 5, 6 e 11:

«Articolo 25

Autorità di regolamentazione

1. Gli Stati membri designano uno o più organismi competenti con la funzione di autorità di regolamentazione. Tali autorità sono pienamente indipendenti dagli interessi dell'industria del gas. Esse hanno quantomeno il compito, mediante l'applicazione del presente articolo, di assicurare la non discriminazione, l'effettiva concorrenza e l'efficace funzionamento del mercato (...)

(...)

5. Qualsiasi parte che intenda sporgere reclamo contro il gestore di un sistema di trasporto, GNL o distribuzione, con riferimento agli aspetti menzionati ai paragrafi 1, 2, e 4 e all'articolo 19, può adire l'autorità di regolamentazione che, in qualità di autorità per la risoluzione delle controversie, adotta una decisione entro due mesi dalla ricezione del reclamo. Il termine può essere prorogato di due mesi qualora l'autorità di regolamentazione richieda ulteriori informazioni. Il termine può essere ulteriormente prorogato con il consenso del reclamante. Detta decisione produce effetti vincolanti a meno che e fin quando non sia annullata in seguito ad impugnazione.

6. Qualsiasi parte lesa che abbia il diritto di sporgere reclamo in merito ad una decisione sulle metodologie adottata ai sensi dei paragrafi 2, 3 o 4, o nel caso in cui l'autorità di regolamentazione sia tenuta alla consultazione per quanto riguarda le metodologie proposte, può presentare un reclamo per la revisione della decisione in causa entro due mesi, o entro un periodo più breve se così previsto dagli Stati membri, dalla pubblicazione della decisione o della proposta di decisione. I reclami non hanno effetto sospensivo.

(...)

11. I reclami di cui ai paragrafi 5 e 6 lasciano impregiudicati i mezzi di impugnazione previsti dal diritto comunitario e nazionale».

5. La direttiva 2003/55 è stata abrogata dalla direttiva 2009/73, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, altresì nota come la «terza direttiva». Ai fini della presente causa, è opportuno rilevare le seguenti disposizioni dell'articolo 41 della suddetta direttiva:

«11. Qualsiasi parte che intenda sporgere reclamo contro un gestore di un sistema di trasporto, di stoccaggio, di GNL o di distribuzione in relazione agli obblighi di tale gestore ai sensi della presente direttiva può adire l'autorità di regolamentazione la quale, in veste di organo per la risoluzione delle controversie, adotta una decisione entro un termine di due mesi dalla ricezione del reclamo. Il termine può essere prorogato di due mesi qualora le autorità di regolamentazione richiedano ulteriori informazioni. Tale termine prorogato può essere prorogato ulteriormente con il consenso del reclamante. La decisione dell'autorità di regolamentazione produce effetti vincolanti a meno che e fin quando non sia annullata in seguito ad impugnazione.

12. Qualsiasi parte che abbia subito un pregiudizio e che abbia il diritto di proporre ricorso avverso una decisione relativa alle metodologie adottate ai sensi del presente articolo oppure, qualora l'autorità di regolamentazione debba procedere a consultazioni, in merito alle tariffe o alle metodologie proposte, può presentare un reclamo chiedendo la revisione della decisione entro due mesi, o un periodo più breve se così previsto dagli Stati membri, dalla pubblicazione della decisione stessa o della proposta di decisione. I reclami non hanno effetto sospensivo.

13. Gli Stati membri istituiscono meccanismi idonei ed efficienti di regolamentazione, controllo e trasparenza al fine di evitare abusi di posizione dominante, soprattutto a danno dei consumatori, e comportamenti predatori. Tali meccanismi tengono conto delle disposizioni del Trattato, in particolare dell'articolo 82.

14. Gli Stati membri provvedono affinché, in caso di inosservanza delle norme sulla riservatezza previste dalla presente direttiva, siano adottate misure appropriate, compresi procedimenti amministrativi o penali in conformità con il loro diritto interno, nei confronti delle persone fisiche e giuridiche responsabili.

15. I reclami di cui ai paragrafi 11 e 12 lasciano impregiudicati i mezzi di impugnazione previsti dal diritto comunitario e/o nazionale.

16. Le decisioni delle autorità di regolamentazione sono pienamente motivate e giustificate al fine di consentire il ricorso giurisdizionale. Le decisioni sono pubblicamente accessibili, pur mantenendo la riservatezza delle informazioni commercialmente sensibili.

17. Gli Stati membri provvedono affinché a livello nazionale esistano meccanismi idonei per consentire alla parte che è stata oggetto di una decisione (...) dell'autorità di regolamentazione di proporre ricorso dinanzi a un organo indipendente dalle parti interessate e da ogni governo».

6. Il regolamento n. 1775/2005, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale⁴, abrogato e sostituito dal regolamento n. 715/2009⁵, stabilisce i principi dei meccanismi di assegnazione della capacità, nonché le procedure di gestione della congestione in relazione ai gestori della rete. Nello specifico, l'articolo 5 del regolamento, rubricato «Principi dei meccanismi di assegnazione della capacità e procedure di gestione della congestione», dispone quanto segue:

«1. La capacità massima in tutti i punti pertinenti di cui all'articolo 6, paragrafo 3, è posta a disposizione dei soggetti operanti sul mercato, nel rispetto dell'integrità del sistema e della funzionalità della rete.

2. I gestori dei sistemi di trasporto applicano e pubblicano meccanismi non discriminatori e trasparenti per l'assegnazione della capacità, che devono:

- a) fornire segnali economici adeguati per l'utilizzo efficace e massimale della capacità tecnica e agevolare gli investimenti in nuove infrastrutture;
- b) garantire la compatibilità con i meccanismi del mercato, compresi i mercati locali e i "trading hubs" e, nel contempo, essere flessibili e capaci di adeguarsi a circostanze di mercato diverse;
- c) essere compatibili con i regimi di accesso alla rete degli Stati membri.

4 — Regolamento (CE) n. 1775/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 settembre 2005 (GU L 289, pag. 1).

5 — 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 L 211, pag. 36).

3. Quando i gestori dei sistemi di trasporto concludono nuovi contratti di trasporto o rinegoziano contratti di trasporto esistenti, tali contratti tengono conto dei seguenti principi:

- a) in caso di congestione contrattuale, il gestore del sistema di trasporto offre la capacità non usata sul mercato primario, almeno su una base “day-ahead” e come capacità interrompibile;
- b) gli utenti della rete hanno facoltà di rivendere o subaffittare la capacità contrattuale non usata sul mercato secondario. Gli Stati membri possono richiedere la notifica o l'informazione del gestore dei sistemi di trasporto da parte degli utenti della rete.

4. Quando la capacità prevista da contratti di trasporto esistenti rimane non usata e si verifica congestione contrattuale, i gestori dei sistemi di trasporto applicano il paragrafo 3 a meno che tale misura non violi le clausole dei contratti di trasporto esistenti. Qualora detta misura comporti una violazione dei contratti di trasporto esistenti, i gestori dei sistemi di trasporto, previa consultazione delle autorità competenti, presentano all'utente della rete una richiesta affinché le capacità non usate siano utilizzate sul mercato secondario a norma del paragrafo 3.

5. In caso di congestione fisica, il gestore dei sistemi di trasporto o, se del caso, le autorità di regolamentazione applicano meccanismi di attribuzione delle capacità trasparenti e non discriminatori».

B – *Normativa nazionale*

7. L'articolo 3, paragrafo 1, della Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III törvény (legge n. III del 1952, relativa al codice di procedura civile) stabilisce che, salvo quanto diversamente previsto dalla legge, può adire il giudice civile solo chi dimostri di avere interesse nella questione.

8. L'articolo 327, paragrafo 1, sub a) e b), di detta legge introduce una norma specifica in materia di contenzioso amministrativo, secondo cui possono agire dinanzi ai giudici amministrativi coloro che hanno qualità di parte in un procedimento amministrativo o sono espressamente interessati dalla misura contestata.

II – **Fatti e procedimento nazionale**

9. La società FGSZ Földgázz szállító Zrt. è il gestore della rete del gas in Ungheria. Conformemente alla legislazione nazionale vigente, la FGSZ (in prosieguo: il «gestore») decide, in base all'ordine di presentazione, sulle capacità di riserva a lungo termine degli operatori nel mercato del gas. Accertata la capacità libera disponibile, il gestore decide in merito al livello di capacità di riserva a lungo termine richiesto e stipula con l'operatore il corrispondente contratto di capacità a lungo termine.

10. La E.ON Földgáz Trade Zrt. (in prosieguo: la «E.ON») è un operatore sul mercato ungherese del gas. Risulta dal fascicolo di causa che la E.ON ha presentato al gestore domande di riserva di capacità a lungo termine superiore a un anno termico, per il gasdotto HAG (interconnettore di gas tra l'Ungheria e l'Austria). Poiché le domande superavano la capacità libera disponibile dell'anno termico, il gestore ha chiesto all'autorità ungherese di regolamentazione di pronunciarsi al riguardo.

11. Con decisione n. 98/2010, del 22 febbraio 2010, l'autorità ungherese di regolamentazione ha modificato la decisione vigente a tale data imponendo al gestore il criterio applicabile alle domande relative alla capacità libera del gasdotto HAG per l'anno termico 2010-2011. La nuova decisione autorizza il gestore ad accogliere le domande di durata superiore a un anno, nella parte in cui si

riferiscono all'anno termico 2010-2011, fino all'80% della capacità libera del gasdotto. La parte restante, vale a dire il 20% della capacità libera del gasdotto, è destinata alle riserve annuali per l'anno termico 2010-2011. A parere dell'autorità, un eccesso di riserve superiore a un anno può restringere la concorrenza e ostacolare l'ingresso nel mercato di altri operatori.

12. La E.ON ha impugnato parzialmente la decisione n. 98/2010 dell'autorità dinanzi al Fővárosi Bíróság, il quale, in data 27 marzo 2010, ha respinto il ricorso in primo grado fondando la propria decisione sulla mancanza di legittimazione attiva della ricorrente. Secondo detto giudice, la E.ON non aveva esibito un contratto di prestazione di servizi o un accordo stipulato per garantirsi l'accesso all'approvvigionamento, né aveva sottoscritto alcun contratto con il gestore del sistema. Conformemente al diritto processuale ungherese nonché alla giurisprudenza della Kúria, l'esistenza di un pregiudizio economico non può fondare la legittimazione attiva.

13. La E.ON ha proposto ricorso avverso la sentenza del giudice di primo grado dinanzi alla Kúria, che, con ordinanza del 2 luglio 2013, ha proposto alla Corte la domanda di pronuncia pregiudiziale di cui trattasi.

III – Questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

14. Il 25 settembre 2013 è stata depositata nella cancelleria della Corte l'ordinanza di rinvio pregiudiziale con cui, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, sono state sottoposte a quest'ultima le seguenti questioni:

«1) Se le disposizioni dell'articolo 25 della direttiva 2003/55/CE (...) siano applicabili nel caso di una decisione amministrativa adottata nella vigenza di tale direttiva o se nel procedimento giurisdizionale in corso si debbano prendere in considerazione le disposizioni di cui all'articolo 41 della direttiva 2009/73/CE (...), entrata in vigore nel corso del procedimento, tenuto conto di quanto disposto nel secondo comma del paragrafo 1 del suo articolo 54, in conformità al quale tali disposizioni devono essere applicate a decorrere dal 3 marzo 2011.

2) Qualora debba essere applicata la direttiva del 2009, se un distributore autorizzato che abbia un interesse economico, come quello esistente nel caso di specie, riguardo a un ricorso avverso la decisione di approvazione di un codice di rete o che ne determina il contenuto, possa essere considerato “parte (...) oggetto” [di una decisione dell'autorità di regolamentazione] ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 17, di detta direttiva, o se possa essere qualificato tale soltanto il gestore del sistema autorizzato a chiedere l'approvazione del codice.

3) Qualora debba essere applicata la direttiva 2003, se rientri nelle fattispecie previste ai paragrafi 5 o 6 dell'articolo 25 l'approvazione o la modifica del codice di rete, come quella che ha avuto luogo nel caso di specie, nella misura in cui si riferisce alla valutazione delle domande di prenotazione di capacità.

4) Qualora la fattispecie rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 25, paragrafo 6, della direttiva del 2003, se un distributore autorizzato che abbia un interesse economico, come quello sussistente nel caso di specie, riguardo a un ricorso avverso la decisione di approvazione di un codice di rete o che ne determina il contenuto, possa essere considerato “parte (...) oggetto” [di una decisione dell'autorità di regolamentazione] o se possa essere qualificato tale soltanto il gestore del sistema autorizzato a chiedere l'approvazione del codice.

5) Come debba essere interpretato l'articolo 25, paragrafo 11, della direttiva del 2003, ai sensi del quale i reclami di cui ai paragrafi 5 e 6 lasciano impregiudicati i mezzi di impugnazione previsti dal diritto comunitario e nazionale, nel caso in cui dalle risposte fornite alle questioni precedenti risulti che il diritto nazionale sottopone l'esercizio del ricorso a condizioni più restrittive di quelle previste dalle disposizioni della direttiva o del diritto comunitario».

15. Hanno presentato osservazioni scritte il governo della Repubblica di Polonia e la Commissione europea.

IV – Analisi

16. Le cinque questioni formulate dalla Kúria si riducono, in definitiva, a due. La prima si riferisce all'applicabilità *ratione temporis* delle direttive 2003/55 e 2009/73 a un contesto processuale. La risposta a questa prima questione mi consentirà di riunire le restanti quattro questioni in una sola, concentrandoci così sulla conformità con il diritto dell'Unione di una norma nazionale che riconosce la legittimazione unicamente agli operatori del settore del gas che dimostrino un «interesse giuridico». Tratterò le due questioni separatamente.

A – *Sull'applicabilità ratione temporis delle direttive 2003/55 e 2009/73*

17. La Kúria chiede alla Corte di giustizia quale delle due direttive relative al mercato del gas naturale risulti applicabile in un caso come quello di specie. La questione è importante, poiché la direttiva 2009/73 contiene disposizioni di natura processuale che non erano presenti nella direttiva 2003/55 e che potrebbero condurre a una soluzione diversa nella risoluzione della presente causa.

18. Solo la Commissione si è pronunciata su questo punto, sostenendo l'applicabilità della direttiva 2003/55 e non della direttiva 2009/73. A parere della Commissione, si deve prendere come riferimento la data in cui è stata emessa la decisione dell'autorità di regolamentazione, vale a dire il 22 febbraio 2010. Dato che il termine di recepimento della direttiva 2009/73 era il 3 marzo 2011, data in cui, in virtù dell'articolo 53 della direttiva 2009/73, è stata abrogata la direttiva 2003/55, la Commissione ritiene che l'unica normativa pertinente per il caso in oggetto sia costituita dalla direttiva 2003/55.

19. Non posso condividere con la Commissione l'argomento relativo al riferimento temporale, che, a suo parere, sarebbe il giorno di adozione dell'atto impugnato. Non sono d'accordo su tale criterio, poiché la presente causa solleva un problema di legittimazione processuale di una parte ricorrente e, com'è noto, sia gli ordinamenti nazionali sia questa Istituzione dichiarano che il momento rilevante in questo tipo di casi è quello della proposizione del ricorso e non quello dell'adozione dell'atto impugnato⁶. Pertanto, ritengo che la data di riferimento nel caso di specie sia il 27 marzo 2010, data, secondo quanto indica la Commissione, di proposizione del ricorso dinanzi al Fővárosi Bíróság, e non il 22 febbraio 2010.

20. In ogni caso, il 27 marzo 2010 la direttiva 2003/55 era pienamente in vigore, mentre la direttiva 2009/73 era, come risulta dal fascicolo, in fase di trasposizione in Ungheria. Pertanto, ha ragione la Commissione quando afferma che la normativa applicabile al caso di specie è la direttiva 2003/55.

21. Detto questo, ci si potrebbe chiedere se la direttiva 2009/73 abbia alcun effetto sul caso in oggetto, trattandosi di un atto già in vigore, sebbene ancora in fase di trasposizione.

6 – V., tra le altre, sentenze Campogrande/Commissione, 60/72, EU:C:1973:50, punto 4, nonché Bensider e a./Commissione, 50/84, EU:C:1984:365, punto 8.

22. Com'è noto, la Corte ha dichiarato in numerose occasioni che, in pendenza del termine per la trasposizione di una direttiva, gli Stati membri destinatari di quest'ultima devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere seriamente la realizzazione del risultato prescritto dalla direttiva stessa⁷. Poiché tale obbligo di astensione si impone nei confronti di tutte le autorità nazionali, esso deve intendersi, secondo la giurisprudenza, riferito all'adozione di qualsiasi misura, generale o particolare, atta a produrre un simile effetto negativo⁸.

23. Tuttavia, la giurisprudenza poc'anzi citata si riferisce a misure positive degli Stati membri dirette a compromettere seriamente il risultato della direttiva, e non alla normativa nazionale preesistente all'entrata in vigore della direttiva. Vale a dire, l'obiettivo della giurisprudenza citata non è altro che quello di evitare misure adottate dopo l'entrata in vigore della direttiva e prima dello scadere del termine di recepimento della medesima, che possano, de iure o de facto, porre a rischio la realizzazione degli obiettivi da essa perseguiti.

24. Nella fattispecie in esame riscontriamo una decisione di un organo giurisdizionale che applica una giurisprudenza consolidata in virtù della quale è necessario accertare, ai fini della legittimazione attiva nel processo amministrativo, un interesse giuridico e non unicamente un interesse economico. Non si tratta, pertanto, di una normativa, né di una giurisprudenza nazionale sviluppatasi specificamente per il caso di specie.

25. Inoltre, il caso in esame è caratterizzato dalla successione nel tempo di due direttive, di modo che nel periodo di trasposizione della direttiva 2009/73 esisteva già una normativa europea applicabile e pienamente trasposta nell'ordinamento ungherese.

26. In tali circostanze, occorre rammentare che in passato la Corte ha già affrontato alcuni casi di questa natura. Infatti, nella causa Hochtief AG⁹, nel contesto di una gara d'appalto per la stipulazione di un contratto amministrativo nel corso della quale è scaduto il termine di trasposizione di una nuova direttiva, la Corte, basandosi sul principio della certezza del diritto, ha dichiarato che detta direttiva non era applicabile a una decisione adottata da un'amministrazione aggiudicatrice, per l'aggiudicazione di un appalto pubblico di lavori, prima della scadenza del termine per l'adeguamento del diritto interno a tale direttiva. La Corte ha fatto riferimento in questo caso alla sentenza pronunciata nella causa Commissione/Francia¹⁰, in cui era già stata dichiarata l'inapplicabilità di una direttiva a un procedimento avviato prima del termine per la sua trasposizione¹¹.

27. Alla luce di tutto quanto precede, sono incline a sostenere l'applicazione esclusiva della direttiva 2003/55, poiché la questione che ci riguarda si riferisce al momento in cui è stato proposto un ricorso contenzioso amministrativo, momento in cui il ricorrente doveva dimostrare, conformemente all'ordinamento ungherese, un «interesse giuridico». Resterebbe solo da confermare se la direttiva 2009/73 potesse esplicare un'efficacia interpretativa sulla normativa ungherese nel momento in cui era ancora in fase di trasposizione, ed era ancora vigente la direttiva 2003/55.

28. A tale riguardo rammento che la Corte ha dichiarato categoricamente che l'obbligo di interpretazione conforme alla luce di una direttiva sorge solo nel momento in cui l'ordinamento nazionale opera specificamente una trasposizione (e pertanto si notifica) o, in assenza di detta trasposizione, dal momento della scadenza del termine per la trasposizione. Nella causa Adeneler

7 — V. sentenze *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, punto 45; *Stichting Natuur en Milieu e a.*, da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punto 78, nonché *Nomarchiaki Aftodiokisi Aitolakarnanias e a.* C-43/10, EU:C:2012:560, punto 57.

8 — *Ibidem*.

9 — Sentenza *Hochtief e Linde-Kca-Dresden*, C-138/08, EU:C:2009:627.

10 — C-337/98, EU:C:2000:543.

11 — Sentenza *Commissione/Francia*, EU:C:2000:543, punti da 38 a 40.

e a.¹², la Grande Sezione della Corte ha affrontato tale questione e ha concluso che, «nel caso di tardiva attuazione di una direttiva, l'obbligo generale che incombe ai giudici nazionali di interpretare il diritto interno in modo conforme alla direttiva esiste solamente *a partire dalla scadenza del termine di attuazione di quest'ultima*»¹³.

29. Ritengo che tale approccio si imponga con forza ancora maggiore nel caso di una successione di direttive, in cui esiste già una normativa europea nella materia che impone al giudice nazionale un'interpretazione conforme alla direttiva ancora in vigore. Richiedere al giudice nazionale un'interpretazione conforme a due direttive, i cui contenuti divergeranno in numerose disposizioni, causerebbe un'incertezza giuridica contraria all'ordinamento dell'Unione, che dev'essere esclusa.

30. Pertanto, propongo alla Corte di rispondere alla prima questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio dichiarando che, in un contesto come quello di cui trattasi, tenendo in considerazione come riferimento temporale il momento di proposizione del ricorso dinanzi al giudice di primo grado, il giudice nazionale deve applicare esclusivamente la direttiva 2003/55.

B – *Sulla norma nazionale che riconosce la legittimazione solo in capo a chi dimostri un «interesse giuridico»*

1. Posizione dei soggetti che hanno formulato osservazioni

31. La Repubblica di Polonia e la Commissione, unici intervenienti che hanno formulato osservazioni nel presente procedimento, affrontano la questione da punti di vista diversi.

32. Per il governo della Repubblica di Polonia, l'articolo 25 della direttiva 2003/55, sia al paragrafo 5 sia al paragrafo 6, facendo riferimento alla «parte lesa» non allude agli operatori della rete, bensì al gestore. Pertanto, il suddetto governo ritiene che l'articolo non sia applicabile alla fattispecie e, di conseguenza, nessuna disposizione della direttiva risolverebbe la questione sollevata dalla Kúria.

33. A parere della Commissione, l'articolo 25 della direttiva 2003/55, ai paragrafi 5 e 6, contempla unicamente un diritto di reclamo amministrativo, ma non un ricorso giurisdizionale. Questa interpretazione sarebbe confermata dal fatto che la disposizione citata contrasta con il tenore della direttiva 2009/73, che invece contempla espressamente una possibilità di ricorso dinanzi ai giudici nazionali. Inoltre, sebbene la Commissione consideri che la decisione impugnata rientri, in linea di principio, nell'ambito di applicazione dell'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2003/55, essa non è stata adottata dall'autorità ungherese di regolamentazione nella sua qualità di «autorità per la risoluzione delle controversie». Pertanto, non risulta applicabile l'articolo 25, paragrafo 5, della direttiva 2003/55. Occorre concludere nello stesso senso per il paragrafo 6, riferito a decisioni su metodologie di cui ai paragrafi 2, 3 e 4 del medesimo articolo. Poiché la decisione impugnata è una misura diversa da quelle enunciate nei citati paragrafi 2, 3 e 4, non risulterebbe nemmeno applicabile il disposto dell'articolo 25, paragrafo 6. In definitiva, la Commissione ritiene che le disposizioni pertinenti della direttiva 2003/55 non risultino applicabili al caso di specie.

34. Mi sembra importante sottolineare che la Commissione ha anche preso posizione, seppure in subordine, sulla risoluzione del caso alla luce della direttiva 2009/73. È importante rilevare tale punto perché, in questo contesto, la Commissione è giunta alla conclusione che il giudice nazionale dovesse conformarsi ai principi di effettività e di equivalenza, ma non come conseguenza dell'applicabilità di detta direttiva, bensì in base al regolamento n. 715/2009, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale. Detto testo attribuisce vari diritti agli operatori del settore del gas, compreso

12 — C-212/04, EU:C:2006:443.

13 — Sentenza Adeneler e a., C-212/04, EU:C:2006:443, punto 115 (il corsivo è mio).

il diritto a che i meccanismi di assegnazione della capacità e le procedure di gestione della congestione siano trasparenti e non discriminatori. Sebbene la Commissione fondi detta proposta sull'ipotesi di un'applicazione della direttiva 2009/73 al caso specifico, è importante sottolinearla perché risulterà determinante nell'analisi che ora mi accingo a effettuare.

2. Analisi

35. Come già argomentato ai paragrafi da 19 a 30 delle presenti conclusioni, l'unica direttiva applicabile alla presente causa è, in linea di principio, la direttiva 2003/55, denominata seconda direttiva. Questo testo è stato abrogato dalla direttiva 2009/73, che, a differenza della direttiva 2003/55, contiene norme aggiuntive sui ricorsi giurisdizionali esperibili dalle parti interessate. Pertanto, la direttiva 2003/55, applicabile nella presente causa, si caratterizza per la sua vaghezza sul punto relativo all'accesso alla giustizia.

36. Infatti, l'unica disposizione della direttiva 2003/55 che fa riferimento all'esercizio del diritto di presentare ricorsi è quella di cui all'articolo 25, paragrafo 11. Detta disposizione si riferisce ai paragrafi 5 e 6 del medesimo articolo, e aggiunge che, nei casi di cui ai suddetti paragrafi, i reclami formulati dalle parti lese «lasciano impregiudicati i mezzi di impugnazione previsti dal diritto comunitario e nazionale».

37. Tuttavia, come ha argomentato la Commissione, la decisione impugnata nel procedimento principale non rientra fra le decisioni di cui ai citati paragrafi 5 e 6. Infatti, dette disposizioni si riferiscono, rispettivamente, a decisioni adottate dall'autorità per la risoluzione delle controversie e a decisioni sulle metodologie. Nella presente causa non risulta che ci troviamo dinanzi ad alcuna di queste due categorie, cosicché le disposizioni sui ricorsi contenute nel paragrafo 11 non risultano applicabili nella fattispecie.

38. Tuttavia, il quadro normativo europeo del settore del gas è notevolmente più ampio, poiché non si limita unicamente alle citate disposizioni di armonizzazione. Le autorità di regolamentazione nazionali così come i gestori di rete e gli operatori sono soggetti al disposto di vari regolamenti, tra i quali in particolare rileva, ai fini della presente causa, il regolamento n. 1775/2005, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale, abrogato nel 2009 dal regolamento n. 715/2009, sopracitato.

39. Effettivamente, il regolamento n. 1775/2005 risultava applicabile *ratione materiae* e *ratione temporis* al caso di specie, poiché verte precisamente sulle condizioni alle quali gli operatori accedono alla rete di trasporto del gas naturale, essendo rimasto vigente fino al 3 marzo 2011, data in cui è entrato in vigore il regolamento n. 715/2009¹⁴.

40. L'articolo 5 del regolamento n. 1775/2005 stabilisce i principi dei meccanismi di assegnazione della capacità e le procedure di gestione della congestione applicabili ai gestori di sistemi di trasporto. Detta disposizione sancisce il diritto di tutti gli operatori di avere a loro disposizione «la capacità massima», e a che siano applicati meccanismi «trasparenti e non discriminatori» per l'assegnazione della capacità. Detti principi valgono sia per i gestori di sistemi di trasporto sia per le autorità di regolamentazione, le quali, ai sensi dell'articolo 10, «garantiscono il rispetto» del regolamento n. 1775/2005.

14 — Articolo 32 del regolamento n. 715/2009.

41. Nello specifico, il paragrafo 5 del citato articolo 5 enuncia che, in caso di congestione fisica, sia il gestore dei sistemi di trasporto sia le autorità di regolamentazione «applicano meccanismi di attribuzione delle capacità trasparenti e non discriminatori». Come risulta evidente, benché i destinatari della disposizione siano i gestori dei sistemi di trasporto e le autorità di regolamentazione, i beneficiari non sono altri che gli operatori della rete, ai quali si attribuisce un diritto a che le decisioni relative alla gestione della congestione siano adottate secondo criteri di trasparenza e non discriminazione.

42. A questo punto, ritengo che l'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento n. 1775/2005 attribuisca nel caso di specie un diritto alla ricorrente nel procedimento principale a che le decisioni relative alla gestione della congestione siano adottate secondo criteri di trasparenza e non discriminazione. Pertanto, trattandosi di un diritto direttamente conferito dal diritto dell'Unione in favore, in questo caso, della E.ON, l'Ungheria deve garantire detto diritto attraverso i mezzi di ricorso nazionali, certamente con rispetto alla sua autonomia processuale, ma anche rispettando la tutela giurisdizionale effettiva, come richiesto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Questa conclusione si colloca nel contesto di un'abbondante e consolidata giurisprudenza della Corte.

43. Com'è noto, facendo seguito a una giurisprudenza anteriore relativa ai principi di effettività e di equivalenza, nonché al principio generale di tutela giurisdizionale effettiva, l'articolo 47 esplica i propri effetti su qualsiasi norma processuale nazionale volta a garantire l'invocabilità dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione¹⁵. Ciò include, evidentemente, le norme nazionali sulla legittimazione ad agire, nella misura in cui fungono da filtri rilevanti per l'accesso alla giustizia negli Stati membri.

44. Di fatto, le condizioni di accesso alla giustizia negli Stati membri risultano particolarmente rilevanti per il diritto dell'Unione. Una prova in tal senso è costituita dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE, che impone agli Stati membri di *stabilire* «i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

45. Occorre pertanto esaminare in quest'ottica, quella della tutela giurisdizionale effettiva, la compatibilità con il diritto dell'Unione dei criteri nazionali di legittimazione oggetto delle questioni del giudice del rinvio¹⁶.

46. Com'è noto, quando una norma processuale nazionale suscita dubbi riguardo alla sua compatibilità con i principi summenzionati, il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva impone un'analisi che tenga conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, nonché dello svolgimento e delle peculiarità di quest'ultimo dinanzi ai diversi giudici nazionali. Sotto tale profilo, la giurisprudenza afferma che si devono considerare, se necessario, i principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela del diritto alla difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento¹⁷.

47. L'applicazione del diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva ai requisiti nazionali di legittimazione ha dato luogo a varie sentenze della Corte rilevanti per la presente causa pregiudiziale.

15 — V. articolo 51 della Carta, che ne limita l'applicazione agli Stati membri esclusivamente «nell'attuazione del diritto dell'Unione». La giurisprudenza recente della Corte, in particolare quella riguardante il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva, è significativa a tale riguardo. V., tra le altre, sentenze DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, e Sánchez Morcillo, C-169/14, EU:C:2014:2099.

16 — Questa interpretazione in senso lato della tutela giurisdizionale effettiva, che comprende anche i noti principi di effettività e di equivalenza, è condivisa da altri avvocati generali. In tal senso si è espresso l'avvocato generale Bot nelle sue conclusioni presentate nella causa Agronkonsulting, C-93/12, EU:C:2013:172, paragrafo 36, come anche l'avvocato generale Jääskinen nelle sue conclusioni presentate nella causa MTÜ Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:155, paragrafo 47.

17 — Sentenza Tele 2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, punto 55 e giurisprudenza ivi citata. V., altresì, conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nella causa T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2014:2179.

48. Nel 2005, nella sentenza *Streekgewest*¹⁸ la Corte ha dichiarato l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di una decisione nazionale di dichiarare inammissibile il ricorso proposto da un consorzio di comuni contro la decisione di un'altra amministrazione di non applicare un divieto di aiuto dichiarato illegittimo. La Corte ha considerato che «un singolo può avere interesse ad avvalersi, dinanzi ai giudici nazionali, dell'effetto diretto del divieto di esecuzione previsto dall'art[icolo] 93, [paragrafo] 3, ultima frase [attuale articolo 108, paragrafo 3, TFUE]»¹⁹. La decisione nazionale, dichiarando l'inammissibilità, esigeva che il ricorrente fosse stato leso dalla distorsione della concorrenza conseguente alla misura di aiuto. Tuttavia, la Corte ha dissentito e ha concluso che «deve essere preso in considerazione solo il fatto che il singolo sia assoggettato ad un tributo che costituisce parte integrante di una misura di aiuto attuata in violazione del divieto sancito dalla detta disposizione [articolo 93, paragrafo 3, ultima frase, divenuto articolo 108, paragrafo 3, TFUE]»²⁰.

49. Nella sentenza *Club Hotel Loutraki e a.*²¹, pronunciata nel 2010, dopo l'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Corte ha nuovamente contestato a uno Stato membro di avere ristretto eccessivamente i criteri di legittimazione in un caso di gara pubblica di appalto. L'offerente ricorrente era stato privato della possibilità di adire i giudici greci per ottenere il risarcimento di un danno subito a causa di un atto amministrativo adottato in violazione del diritto dell'Unione tale da poter influire sull'esito del procedimento di aggiudicazione. In tali circostanze, la Corte ha dichiarato che «un siffatto offerente viene pertanto così ad essere privato dell'effettiva tutela giurisdizionale dei diritti che gli derivano dal diritto dell'Unione in materia»²².

50. Da tutto quanto precede si evince che l'esistenza di una mera aspettativa può essere sufficiente per dichiarare l'inammissibilità di un ricorso contenzioso amministrativo dinanzi ai giudici nazionali. Tale risultato non sarebbe contrario al diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva. Tuttavia, quando l'interesse è sufficientemente qualificato e si riflette in conseguenze patrimoniali, la contestuale esistenza di un diritto conferito dall'ordinamento giuridico dell'Unione e del danno economico subito impone agli Stati membri di garantire l'accesso alla giustizia.

51. Venendo ora al caso prospettato dal giudice del rinvio, risulta dal fascicolo che la giurisprudenza dei giudici ungheresi impone un «interesse giuridico» come requisito di legittimazione ad agire nel procedimento contenzioso amministrativo. Detto interesse si contrappone al mero pregiudizio economico, nei limiti in cui il primo garantisce l'accesso al contenzioso, mentre il secondo no. Si deduce dall'ordinanza di rinvio che la E.ON non ha allacciato né con il gestore del sistema di trasporto né con l'autorità di regolamentazione un rapporto giuridico specifico sufficiente per qualificare l'interesse della ricorrente come «giuridico», nemmeno per l'aspetto concreto riguardante la gestione della congestione.

52. Questo approccio è tipico di vari Stati membri, i cui sistemi di giustizia amministrativa si caratterizzano per un certo rigore nei requisiti di legittimazione²³. È il caso della Repubblica di Polonia, il che ne giustifica l'intervento nel presente procedimento.

18 — C-174/02, EU:C:2005:10.

19 — *Ibidem*, punto 19.

20 — *Ibidem*.

21 — C-145/08, EU:C:2010:247.

22 — *Ibidem*, punto 78.

23 — Sulla questione, risulta eloquente l'analisi di Eliantonio, M., Backes, C., van Rhee, C.H., Spronken, T. e Berlee, A.: *Standing up for your right(s) in Europe. A comparative study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts*, Intersentia, 2013.

53. Non vi è alcun dubbio che questi sistemi di giustizia amministrativa sono stati adottati in base al principio dell'autonomia processuale degli Stati membri, senza che il diritto dell'Unione osti in alcun modo al loro funzionamento da un punto di vista generale²⁴. È legittimo che taluni Stati membri garantiscano un controllo giurisdizionale dell'azione amministrativa a singoli o gruppi direttamente lesi da determinate decisioni delle autorità pubbliche, mentre altri Stati membri optino per sistemi più aperti. In casi specifici, come può accadere nel contesto del diritto in materia ambientale, il diritto dell'Unione può imporre taluni adeguamenti ad alcuni Stati membri, ma, nell'insieme, l'ordinamento europeo convive armoniosamente con diversi sistemi nazionali di giustizia amministrativa.

54. Nel caso di specie, ritengo che la E.ON non abbia potuto far valere un diritto ai sensi della direttiva 2003/55, poiché quest'ultima, sebbene applicabile *ratione temporis*, non contiene, *ratione materiae*, disposizioni che risolvano il caso specifico sollevato dalla Kúria.

55. Tuttavia, come ho già illustrato in precedenza, la E.ON vanta un diritto in virtù dell'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento n. 1775/2005. Detta disposizione garantisce a tutti gli operatori il diritto a che le decisioni sulla congestione fisica siano adottate nel rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione. La decisione impugnata dalla E.ON riguarda precisamente la materia summenzionata, poiché si riferisce ai criteri relativi alla capacità libera disponibile dell'anno termico. Pertanto, ritengo che la E.ON, oltre a vantare un diritto conferito dal regolamento n. 1775/2005, avesse interessi patrimoniali evidenti in gioco. Il ricorrere di entrambe le circostanze mi induce a concludere che la decisione di negare la legittimazione della E.ON per mancanza di «interesse giuridico» mal si concilia con il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva.

56. Orbene, non spetta alla Corte pronunciarsi sulla validità di un criterio generale di legittimazione processuale nazionale, né privare il giudice nazionale della sua funzione di garante e interprete del diritto nazionale. Spetta alla Kúria individuare l'interpretazione dell'ordinamento nazionale che consenta di conciliarlo con il diritto dell'Unione. La Corte assiste il giudice del rinvio unicamente nel compito d'interpretare le norme di diritto dell'Unione.

57. Pertanto, in conclusione, ritengo che l'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento n. 1775/2005, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che osta a un criterio di legittimazione come quello applicato nella fattispecie, basato sull'esistenza di un «interesse giuridico», che impedisca a un operatore di gas naturale che intende impugnare una decisione di un'autorità nazionale di regolamentazione di accedere alla giustizia amministrativa

V – Conclusione

58. Alla luce di tutto quanto precede, propongo alla Corte di rispondere alle questioni sollevate dalla Kúria nel seguente modo:

- «1) In un contesto come quello di specie, tenendo in considerazione il momento di presentazione del ricorso dinanzi al giudice di primo grado, il giudice nazionale deve applicare esclusivamente la 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.
- 2) L'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1775/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 settembre 2005, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

24 — V., ad esempio, la giurisprudenza della Corte nell'affrontare il caso della Germania e dell'adeguamento delle sue norme sulla legittimazione nel contenzioso amministrativo al contesto internazionale ed europeo tracciato dalla Convenzione di Aarhus e, nello specifico, le disposizioni di quest'ultima sull'accesso alla giustizia: sentenze Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punto 43, nonché Gemeinde Altrip e a., C-72/12, EU:C:2013:712, punto 45.

europea, dev'essere interpretato nel senso che osta a un criterio di legittimazione come quello applicato nella fattispecie, basato sull'esistenza di un "interesse giuridico", che impedisca a un operatore del gas naturale che intende impugnare una decisione di un'autorità nazionale di regolamentazione di accedere alla giustizia amministrativa».