



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
EVGENI TANCHEV
presentate il 22 maggio 2019¹

Causa C-236/18

GRDF SA
contro
Eni Gas & Power France SA,
Direct énergie,
Commission de régulation de l'énergie,
Procureur général près la cour d'appel de Paris

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia)]

«Direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale – Obblighi dei gestori dei sistemi di distribuzione – Articolo 41 della direttiva 2009/73 – Effetti nel tempo delle decisioni degli organi per la risoluzione delle controversie – Principi di effettività e di equivalenza – Certezza del diritto e legittimo affidamento»

1. Il presente rinvio pregiudiziale della Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia) (in prosieguo: il «giudice del rinvio») riguarda le competenze degli organi per la risoluzione delle controversie di cui all'articolo 41 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/CE². Il giudice del rinvio chiede, in sostanza, da quale momento possa decorrere l'efficacia nel tempo di un rimedio proposto da un organo siffatto al fine di dirimere una controversia ai sensi della direttiva 2009/73. Si pone la domanda se un provvedimento sanzionatorio di un organo per la risoluzione delle controversie si applichi all'intero periodo contrattuale cui si riferisce la controversia, o se tale periodo possa essere ridotto.

2. La questione sorge in un contesto nel quale un contratto fra un gestore di un sistema di distribuzione, la GRDF, e un fornitore, la Direct énergie era incompatibile con la direttiva 2009/73 per un lungo periodo di tempo. Ciò si verificava in quanto detto contratto consentiva di porre l'onere degli insoluti dei clienti finali a carico del fornitore, la Direct énergie, mentre avrebbe dovuto essere sopportato dal gestore del sistema di distribuzione, la GRDF. La risposta alla questione sollevata è quindi necessaria per determinare la portata delle conseguenze finanziarie sulla GRDF, nelle sue relazioni contrattuali con la Direct énergie, di tale illegittimità. La situazione prospetta si colloca nel contesto specifico dei cosiddetti «contratti unici» riguardanti al contempo la fornitura e la distribuzione di gas naturale conclusi in Francia con consumatori e clienti professionali operanti su piccola scala.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² GU 2009, L 211, pag. 94.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

3. I considerando 3, 6, 25, 30, 33 e 48 della direttiva 2009/73 così recitano:

«(3) La libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera fornitura dei servizi assicurate ai cittadini dell'Unione dal trattato, possono tuttavia essere attuate soltanto in un mercato completamente aperto, che consenta ad ogni consumatore la libera scelta dei fornitori e ad ogni fornitore la libera fornitura ai propri clienti.

(...)

(6) In assenza di una separazione effettiva delle reti dalle attività di produzione e fornitura (“separazione effettiva”), vi è un rischio di creare discriminazioni non solo nella gestione della rete, ma anche negli incentivi che hanno le imprese verticalmente integrate a investire in misura adeguata nelle proprie reti.

(...)

(

(25) L'accesso non discriminatorio alla rete di distribuzione è un presupposto determinante per l'accesso alla clientela a valle, al livello della vendita al dettaglio. (...)

(...)

(30) Ai fini del buon funzionamento del mercato interno del gas naturale i regolatori dell'energia devono essere in grado di prendere decisioni su tutti gli aspetti della regolamentazione ed essere interamente indipendenti da altri interessi pubblici o privati. Ciò non preclude l'esercizio di un controllo giurisdizionale né l'esercizio di un controllo parlamentare ai sensi delle leggi costituzionali degli Stati membri. (...)

(...)

(33) I regolatori dell'energia dovrebbero avere il potere di adottare decisioni vincolanti per le imprese del settore del gas naturale e di imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti delle imprese del settore del gas naturale che non rispettano i loro obblighi o proporre che un tribunale competente imponga loro dette sanzioni. Ai regolatori dell'energia dovrebbe inoltre essere conferito il potere necessario per adottare, indipendentemente dall'applicazione delle norme in materia di concorrenza, le misure idonee a garantire vantaggi per il consumatore, promuovendo la concorrenza effettiva necessaria per il buon funzionamento del mercato interno del gas naturale. L'istituzione di programmi di cessione del gas è una delle possibili misure per promuovere una concorrenza effettiva e garantire il buon funzionamento del mercato. Ai regolatori dell'energia dovrebbero inoltre essere conferite le competenze per contribuire a garantire un servizio pubblico di qualità elevata in coerenza con l'apertura del mercato, per la tutela dei clienti vulnerabili e per la piena efficacia delle misure per la tutela dei consumatori. Queste disposizioni non dovrebbero pregiudicare le competenze della Commissione relative all'applicazione delle norme in materia di concorrenza, compresa la valutazione delle concentrazioni di dimensione comunitaria e delle norme relative al mercato interno, come quelle sulla libera circolazione dei capitali. L'organismo indipendente al quale una parte che è stata destinataria della decisione di un regolatore nazionale ha il diritto di proporre ricorso potrebbe essere un giudice o un'altra autorità giudiziaria abilitata a trattare un ricorso giurisdizionale.

(...)

(48) Gli interessi dei consumatori dovrebbero essere al centro della presente direttiva e la qualità del servizio dovrebbe rientrare tra le competenze fondamentali delle imprese di gas naturale. Occorre rafforzare e salvaguardare gli attuali diritti dei consumatori, garantendo tra l'altro una maggiore trasparenza. La protezione dei consumatori dovrebbe assicurare che tutti i consumatori nel contesto più ampio della Comunità traggano profitto da un mercato competitivo. I diritti dei consumatori dovrebbero essere fatti rispettare dagli Stati membri o, qualora uno Stato membro abbia disposto in tal senso, dalle autorità di regolamentazione».

4. L'articolo 32 della direttiva 2009/73 è rubricato «Accesso dei terzi». Il suo paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri garantiscono l'attuazione di un sistema di accesso dei terzi ai sistemi di trasporto e di distribuzione nonché agli impianti GNL, basato su tariffe pubblicate, praticabili a tutti i clienti idonei, comprese le imprese di fornitura, ed applicato obiettivamente e senza discriminazioni tra gli utenti del sistema. Gli Stati membri fanno sì che le tariffe, o i relativi metodi di calcolo, siano approvati prima della loro entrata in vigore a norma dell'articolo 41 dall'autorità di regolamentazione di cui all'articolo 39, paragrafo 1, e che le tariffe e le metodologie, ove solo queste ultime siano state approvate, siano pubblicate prima della loro entrata in vigore».

5. L'articolo 40 della direttiva 2009/73 è rubricato «Obiettivi generali dell'autorità di regolamentazione» e così prevede:

«Nell'esercitare le funzioni di regolatore specificate dalla presente direttiva, l'autorità di regolamentazione adotta tutte le misure ragionevoli idonee al perseguimento dei seguenti obiettivi, nel quadro dei compiti e delle competenze di cui all'articolo 41, in stretta consultazione con altre autorità nazionali pertinenti, incluse le autorità preposte alla tutela della concorrenza, se del caso, e fatte salve le rispettive competenze:

a) promuovere, in stretta cooperazione con l'Agenzia, con le autorità di regolamentazione degli altri Stati membri e con la Commissione, un mercato interno del gas naturale concorrenziale, sicuro e ecologicamente sostenibile nella Comunità, nonché l'efficace apertura del mercato per tutti i clienti e i fornitori della Comunità e garantire condizioni appropriate per il funzionamento efficace e affidabile delle reti del gas, tenendo conto degli obiettivi a lungo termine;

(...)

e) agevolare l'accesso alla rete di nuove capacità di produzione, in particolare eliminando gli ostacoli che potrebbero impedire l'accesso di nuovi operatori del mercato e di gas da fonti di energia rinnovabili;

(...))».

6. L'articolo 41, rubricato «Compiti e competenze dell'autorità di regolamentazione», dispone quanto segue:

«1. L'autorità di regolamentazione ha i seguenti compiti:

a) stabilire o approvare, in base a criteri trasparenti, tariffe di trasporto o distribuzione o le relative metodologie di calcolo;

b) garantire che i gestori dei sistemi di trasporto e distribuzione e, se necessario, i proprietari dei sistemi, nonché qualsiasi impresa di gas naturale, ottemperino agli obblighi che ad essi incombono a norma della presente direttiva e di altre disposizioni della pertinente normativa comunitaria, anche per quanto riguarda le questioni transfrontaliere;

(...)

f) provvedere affinché siano esclusi i trasferimenti incrociati fra attività di trasporto, distribuzione, stoccaggio, GNL e fornitura;

(...).

4. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità di regolamentazione siano dotate dei poteri necessari per assolvere con efficacia e rapidità i compiti di cui ai paragrafi 1, 3 e 6. A tal fine, all'autorità di regolamentazione devono essere conferiti almeno i poteri seguenti:

a) il potere di adottare decisioni vincolanti per le imprese di gas naturale;

(...)

d) il potere di imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive alle imprese di gas naturale che non ottemperano agli obblighi ad esse imposti dalla presente direttiva o alle pertinenti decisioni giuridicamente vincolanti dell'Agenzia o della stessa autorità di regolamentazione, o di proporre a una giurisdizione competente di imporre tali sanzioni. Ciò include il potere di imporre o proporre l'imposizione di sanzioni pecuniarie fino al 10% del fatturato annuo del gestore del sistema di trasporto o fino al 10% del fatturato annuo dell'impresa verticalmente integrata al gestore del sistema di trasporto o all'impresa verticalmente integrata, a seconda dei casi, per inosservanza dei rispettivi obblighi che incombono loro a norma della presente direttiva; (...)

(...)

10. Le autorità di regolamentazione sono abilitate a chiedere ai gestori dei sistemi di trasporto, di stoccaggio, di GNL e di distribuzione, se necessario, di modificare le condizioni e le modalità, comprese le tariffe e le metodologie di cui al presente articolo, in modo che queste siano proporzionate e che siano applicate in modo non discriminatorio. (...)

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.

(...))».

7. Il 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. 1775/2005³, dispone, all'articolo 13, paragrafo 1, quanto segue:

«Le tariffe, o le metodologie utilizzate per calcolarle, applicate dai gestori dei sistemi di trasporto e approvate dalle autorità di regolamentazione a norma dell'articolo 41, paragrafo 6 della direttiva 2009/73/CE, nonché le tariffe pubblicate a norma dell'articolo 32, paragrafo 1 di detta direttiva, devono essere trasparenti, tenere conto della necessità di integrità del sistema e del suo miglioramento e rispecchiare i costi effettivamente sostenuti purché essi corrispondano a quelli di un gestore di reti efficiente e strutturalmente comparabile e siano trasparenti, includendo nel contempo un appropriato rendimento degli investimenti e prendendo in considerazione, ove opportuno, le analisi comparative delle tariffe da parte delle autorità di regolamentazione. Le tariffe o le metodologie utilizzate per calcolarle devono essere applicate in modo non discriminatorio.

Gli Stati membri possono decidere che le tariffe possono anche essere determinate in base a procedure basate sul mercato, quali le aste, purché tali procedure e gli introiti che ne derivano siano approvati dall'autorità di regolamentazione.

Le tariffe o le metodologie utilizzate per calcolarle facilitano lo scambio efficiente di gas e la concorrenza, evitando allo stesso tempo la compensazione incrociata tra utenti della rete, fornendo incentivi per gli investimenti e mantenendo o realizzando l'interoperabilità delle reti di trasporto.

Le tariffe applicabili agli utenti della rete sono non discriminatorie e determinate in modo distinto per ogni punto d'entrata e d'uscita del sistema di trasporto. I meccanismi di assegnazione dei costi e la metodologia per la fissazione dei tassi riguardanti i punti d'entrata e d'uscita sono approvati dalle autorità nazionali di regolamentazione. Entro il 3 settembre 2011, gli Stati membri assicurano che dopo un periodo transitorio, i corrispettivi relativi alla rete non siano calcolati sulla base dei flussi contrattuali».

B. Diritto degli Stati membri

8. Secondo il giudice del rinvio, l'articolo L 134-20 del code de l'énergie (codice dell'energia), nella versione applicabile all'epoca dei fatti, così recita:

«La decisione del comitato, che può essere corredata da sanzioni, è motivata e precisa le condizioni di ordine tecnico e finanziario della risoluzione della controversia secondo le quali l'accesso alle reti, alle opere e agli impianti menzionati all'articolo L 134-19 o il loro uso sono, se del caso, garantiti. Ove necessario per la risoluzione della controversia, il comitato può fissare, in modo obiettivo, trasparente, non discriminatorio e proporzionato, le modalità di accesso a tali reti, opere e impianti o le relative condizioni d'uso»⁴.

³ GU 2009, L 211 pag. 36.

⁴ Quarto comma dell'articolo L. 134-20 del codice dell'energia, aggiunto dalla legge del 20 gennaio 2017, n. 2015-55. Ai sensi di detta disposizione, il Cordis può, su richiesta della parte che lo adisce, decidere che la sua decisione avrà effetto a una data anteriore al momento in cui è stato adito, fermo restando che tale data non può essere anteriore alla data in cui la contestazione è stata formalmente sollevata da una delle parti per la prima volta e, in ogni caso, fermo restando che tale data non può essere anteriore di oltre di due anni all'atto introduttivo della procedura di risoluzione della controversia. Tuttavia, tale disposizione non è applicabile ratione temporis al procedimento principale. Per non sollevare una questione ipotetica, un rinvio pregiudiziale deve rispondere «all'esigenza di dirimere concretamente una controversia». Sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

II. Fatti, controversia nel procedimento principale e questione pregiudiziale

9. I predecessori della Direct énergie, seconda resistente nel procedimento principale, avevano concluso due contratti di trasporto di gas sulla rete francese di distribuzione di gas naturale rispettivamente il 21 giugno 2005 e il 21 novembre 2008. Tali contratti sono stati stipulati con il gestore del sistema di distribuzione, la GRDF, ricorrente nel procedimento principale.

10. Il 22 luglio 2013 la Direct énergie chiedeva al comitato per la risoluzione delle controversie e le sanzioni (in prosieguo: il «Cordis»), l'organo per la risoluzione delle controversie di cui all'articolo 41, paragrafo 11, della direttiva 2009/73, della Commissione di regolamentazione dell'energia (in prosieguo: la «CRE»), l'autorità di regolamentazione francese ai sensi degli articoli 40 e 41 della direttiva 2009/73, di adottare una decisione. La decisione cui mirava la Direct énergie concerneva gli oneri finanziari che detta società aveva sopportato, a partire dall'entrata in vigore dei due contratti sopra menzionati, e che avrebbero dovuto gravare sulla GRDF (v. paragrafi 1 e 2 supra). A tale procedimento partecipava anche la Eni Gas & Power France, prima resistente.

11. Il Cordis si pronunciava con decisione del 19 settembre 2014. Dall'ordinanza di rinvio risulta che, in forza di detta decisione, la GRDF doveva trasmettere alla società Direct énergie un nuovo contratto di trasporto sulla rete di distribuzione di gas naturale entro sei mesi a decorrere dalla notifica della decisione, contratto che doveva essere in conformità ai principi secondo cui il fornitore Direct énergie non può essere responsabile per il mancato pagamento di importi dovuti al GDR dal cliente finale. Tale atto avrebbe dovuto coprire l'intero periodo contrattuale.

12. Detta decisione è stata impugnata dalla Direct énergie e dalla ENI Gas & Power France dinanzi alla Cour d'appel (Corte d'appello, Francia). Quest'ultima ha confermato tale decisione con sentenza del 2 giugno 2016, aggiungendo, inter alia, che:

- la GRDF doveva proporre modifiche per mezzo di addenda ai contratti di accesso alla rete del gas conclusi con la Direct énergie. Detti addenda dovevano prevedere che si consideravano non essere mai esistite tra le parti le clausole del contratto che subordinavano l'adesione ai suddetti contratti al consenso da parte del fornitore Direct énergie di agire quale agente per la GRDF, e gli imponevano di fornire servizi che incombevano alla società GRDF di cui non poteva negoziare il prezzo o le condizioni di prestazione;
- alla Direct énergie doveva essere corrisposta una remunerazione equa ed adeguata, in considerazione dei costi evitati dalla GRDF in relazione a servizi forniti dalla Direct énergie ai clienti per conto della GRDF.

13. La GRDF ha impugnato tale decisione dinanzi al giudice del rinvio, opponendosi a ciò che essa considera un provvedimento con cui si consente al Cordis di adottare decisioni retroattive che comportano una modifica retroattiva delle condizioni contrattuali. La Direct énergie contesta suddetta tesi, principalmente sulla base dell'imperativo di effettività del diritto dell'Unione. Il giudice del rinvio rileva che il principio della certezza del diritto è sancito dalla sentenza della Corte del 13 marzo 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e a.⁵, che a suo avviso potrebbe prevalere sull'effettività del diritto dell'Unione.

⁵ Da C-383/06 a C-385/06, EU:C:2008:165.

14. In tale contesto, il giudice di rinvio ha sottoposto alla Corte la seguente domanda di pronuncia pregiudiziale:

«Se la direttiva 2009/73 (...), e in particolare il suo articolo 41, paragrafo 11, debbano essere interpretati nel senso che essi impongono che un'autorità di regolamentazione, resolvendo una controversia, abbia il potere di emanare una decisione che si applica all'intero periodo relativo alla controversia di cui è investita, a prescindere dalla data in cui la stessa è insorta tra le parti, in particolare traendo le conseguenze della non conformità di un contratto alle disposizioni della direttiva mediante una decisione i cui effetti riguardano l'intero periodo contrattuale».

15. Hanno presentato osservazioni scritte alla Corte la GRDF, la Direct énergie, la Eni Gas & Power France, il governo francese e la Commissione europea. Tutte le suddette parti hanno partecipato all'udienza tenutasi il 6 marzo 2019.

III. Sintesi delle osservazioni scritte

16. A parere della GRDF, il silenzio del legislatore dell'Unione indicherebbe che esso non intendeva consentire ad organi come il Cordis di adottare decisioni retroattive⁶. Essa sostiene inoltre che gli effetti nel tempo di decisioni di organi come il Cordis costituiscono una questione di autonomia procedurale nazionale⁷.

17. In assenza di una norma giuridica degli Stati membri applicabile *ratione temporis* al procedimento principale⁸, la retroattività delle decisioni del Cordis deve essere analizzata alla luce dei principi di equivalenza e di effettività, di non retroattività, di certezza del diritto e del legittimo affidamento. Nessuno dei menzionati principi deporrebbe a sostegno della retroattività delle decisioni del Cordis. La GRDF afferma altresì i provvedimenti adottati da tale organo avrebbero natura amministrativa, e non giurisdizionale.

18. La GRDF afferma che la sua tesi relativa all'effetto nel tempo delle decisioni del Cordis è conforme al principio di equivalenza. Essa sostiene inoltre che il principio di effettività dovrebbe essere interpretato alla luce dell'articolo 34, paragrafo 3, della direttiva 2009/73, che pone l'accento sulla rapida soluzione delle controversie. A ciò non osterebbe l'assenza di effetto retroattivo delle decisioni del Cordis⁹.

19. Per quanto riguarda il principio della certezza del diritto e del legittimo affidamento, la GRDF fa valere, tra l'altro, che il principio di irretroattività delle decisioni amministrative si applica quando le autorità degli Stati membri adottano decisioni amministrative che ricadono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione¹⁰. I principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento richiedono che le norme siano chiare e precise¹¹ e che la loro applicazione sia prevedibile, e ciò sarebbe incompatibile con provvedimenti retroattivi o con la tutela dei consumatori.

6 La GRDF richiama segnatamente le sentenze del 7 febbraio 2002, Krauer (C-28/00, EU:C:2002:82), del 18 aprile 2002, Duchon (C-290/00, EU:C:2002:234), del 17 luglio 2014, Panasonic Italia e a. (C-472/12, EU:C:2014:2082) e del 15 luglio 2004, Gerekens e Procola (C-459/02, EU:C:2004:454).

7 Sentenza del 13 marzo 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

8 La legge n. 2017-55 del 20 gennaio 2017 non era in vigore all'epoca dei fatti.

9 A tale proposito, la GRDF si riferisce in particolare alla sentenza del 21 dicembre 2016, Gutiérrez Naranjo e a. (C-154/15, C-307/15 e C-308/15, EU:C:2016:980).

10 La GRDF richiama le sentenze del 15 luglio 2004, Gerekens e Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, punto 24), e del 13 marzo 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e a. (da C-383/06 a C-385/06, punto 60).

11 La GRDF richiama, inter alia, la sentenza del 25 giugno 1975, Deuka (5/75, EU:C:1975:88).

20. A parere della GRDF, consentire al Cordis di adottare decisioni con efficacia retroattiva metterebbe in discussione la stabilità giuridica del settore del gas naturale e avrebbe ripercussioni finanziarie tali da obbligarla ad aumentare il prezzo dei propri servizi, aumento che dovrebbe essere recuperato attraverso il prezzo finale del gas naturale pagato dai consumatori.

21. La Eni Gas & Power France sostiene che il ruolo del Cordis non può essere sostanzialmente diverso da quello di un organo giurisdizionale, considerato che il suo ruolo è dare una tutela che sia più efficiente e rapida di quella fornita da un organo giurisdizionale, non meno. Il principio di effettività riveste il rango di norma fondamentale del diritto dell'Unione¹² e le procedure interne degli Stati membri devono quindi garantire che le decisioni del Cordis producano pienamente i loro effetti giuridici. Essa sostiene inoltre che non ricorre alcuna violazione del principio di equivalenza, mentre il principio della certezza del diritto sarebbe per sua stessa natura flessibile e non garantirebbe incondizionatamente l'immutabilità di una determinata situazione giuridica. Di conseguenza, il diritto dell'Unione richiede che gli organi per la risoluzione delle controversie abbiano il potere di rendere decisioni che contemplano l'intero periodo dell'illegittimità.

22. La Direct énergie riconosce che se le decisioni del Cordis non producessero effetti a decorrere dalla data degli impegni contrattuali illegittimi, le parti preferirebbero sistematicamente gli organi giurisdizionali presso i quali sia disponibile siffatto rimedio e ciò determinerebbe un'asimmetria dei mezzi di ricorso nonché un'incongruenza rispetto all'obiettivo della celerità dei ricorsi previsto dalla direttiva 2009/73¹³. La direttiva 2009/73 verrebbe parzialmente privata del suo effetto utile della direttiva 2009/73 e, a tale proposito, la Direct énergie chiede alla Corte di applicare per analogia la giurisprudenza elaborata nel contesto della tutela dei consumatori in materia di clausole contrattuali abusive e in materia di parità di trattamento¹⁴.

23. La Direct énergie sostiene inoltre che, ai sensi della direttiva 2009/73, le autorità nazionali di regolamentazione devono disporre di ampi poteri, più specificamente previsti all'articolo 41, paragrafo 4, lettera d).

24. La Direct énergie ricorda che il principio della certezza del diritto può essere fatto valere solo quando un atto amministrativo sia palesemente in contrasto con il diritto dell'Unione, anche nel caso in cui tale atto sia divenuto definitivo¹⁵. Essa aggiunge che, qualora non si riconoscesse effetto retroattivo alle decisioni del Cordis, si convaliderebbero pratiche contrarie al diritto dell'Unione. Respinge inoltre gli argomenti della GRDF relativi alla destabilizzazione del mercato¹⁶. Il primato del diritto dell'Unione impone di disapplicare i principi contrattuali incompatibili, e lo stesso obbligo discende dall'esigenza di rimedi efficaci, proporzionati e dissuasivi.

25. Infine, la Direct énergie sostiene che il richiamo operato dal giudice del rinvio alla sentenza Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e a.¹⁷ non è pertinente.

12 La ENI Gas & Power France fa riferimento, inter alia, al parere 1/91 (primo parere sull'accordo SEE) del 14 dicembre 1991 e alla sentenza del 13 marzo 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

13 La Direct énergie richiama le sentenze del 14 marzo 2013, Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, punto 60), e del 21 gennaio 2015, Unicaja Banco e Caixabank (C-482/13, C-484/13, C-485/13 e C-487/13, EU:C:2015:21, punto 31).

14 La Direct énergie richiama le sentenze dell'11 dicembre 1997, Magorrian e Cunningham (C-246/96, EU:C:1997:605, punto 41), del 16 maggio 2000, Preston e a. (C-78/98, EU:C:2000:247, punti 40 e 43); del 14 marzo 2013, Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, punto 60), e del 21 dicembre 2016 Gutiérrez Naranjo e a. (C-154/15, C-307/15 e C-308/15, EU:C:2016:980, punto 72).

15 La Direct énergie richiama le sentenze del 4 ottobre 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, punti da 80 a 82), e del 19 aprile 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punto 38) relativamente al legittimo affidamento.

16 A tale proposito, essa si basa sulla sentenza del 9 settembre 2008, FIAMM e a./Consiglio e Commissione (C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, punto 185).

17 Sentenza del 13 marzo 2008 (da C-383/06 a C-385/06, EU:C:2008:165).

26. Il governo francese sottolinea che il procedimento principale riguarda esclusivamente i cosiddetti «contratti unici» conclusi dai consumatori domestici al contempo per la fornitura e la distribuzione di gas. I fornitori quali la Direct énergie e la Eni Gas & Power France hanno stipulato contratti di trasporto con la GRDF in vista della successiva conclusione di contratti unici con i consumatori. Gli importi percepiti in esecuzione di tali contratti di distribuzione devono essere trasferiti alla GRDF. Pertanto, per effetto di detti contratti, l'onere degli insoluti dei consumatori è stato sopportato dai fornitori Direct énergie ed ENI Gas & Power France, anziché dalla GRDF, gestore del sistema di distribuzione. Tale è il contesto della controversia.

27. Il governo francese chiede alla Corte di riformulare la questione pregiudiziale, contestando in particolare che, ai sensi del diritto dell'Unione, il Cordis «debba avere il potere di emanare una decisione che si applica all'intero periodo relativo alla controversia di cui è investito». Qualora si risolvesse tale interrogativo in senso negativo, non si garantirebbe una risposta utile al giudice del rinvio, giacché non verrebbe esaminata la questione se siffatta efficacia temporale sia *consentita*, ma non imposta, dal diritto dell'Unione¹⁸. Detto governo propone quindi di riformulare la questione pregiudiziale, chiedendo se il diritto dell'Unione osti a che tali decisioni si applichino a un periodo comprendente l'intero periodo contrattuale controverso.

28. Il governo francese sostiene che tanto l'*effet utile* della direttiva 2009/73 quanto il principio di effettività militino a favore di una risposta negativa della questione riformulata nei suddetti termini. Quest'ultima sarebbe tuttavia subordinata al rispetto dei principi della certezza del diritto, di proporzionalità e del rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, circostanza la cui verifica spetta al giudice del rinvio.

29. Secondo il governo francese, qualora la questione non fosse riformulata, alla stessa dovrebbe essere fornita una risposta negativa. In assenza di armonizzazione, l'aspetto degli effetti temporali rientrerebbe nel margine di discrezionalità degli Stati membri, in virtù della libertà loro per l'attuazione delle direttive ex articolo 288 TFUE, nonché della loro autonomia procedurale, subordinata, quest'ultima, al rispetto dei principi di equivalenza e di effettività e di altri principi generali di diritto dell'Unione. Il governo francese richiama, inter alia, una sentenza della Corte in materia di norme sull'IVA¹⁹ e una in materia di ripetizione dell'indebito²⁰ per esporre in che modo il principio della certezza del diritto può comportare una limitazione degli effetti nel tempo. Tuttavia, spetterebbe agli Stati membri elaborare la conciliazione di tali principi²¹. La valutazione del rispetto dei principi di equivalenza e di effettività competerebbe al giudice nazionale²².

30. La Commissione ricorda che organismi come il Cordis sono autorità amministrative indipendenti che hanno poteri e funzioni molto simili a quelli delle autorità garanti della concorrenza. Quando autorità come il Cordis adottano decisioni sul fondamento dell'articolo 41, paragrafo 11, della direttiva 2009/73, i loro provvedimenti devono avere un'efficacia analoga a quella degli atti di un organo giurisdizionale, in particolare per quanto riguarda l'applicazione *ratione temporis*. In linea di principio, tali decisioni producono effetti *ex tunc*, ma il legislatore o il giudice possono derogare al menzionato principio, in ragione del fatto che la ponderazione tra gli imperativi di effettività e del primato del diritto dell'Unione, da un lato, e la certezza del diritto e il legittimo affidamento, dall'altro, impone una limitazione nel tempo.

18 Il governo francese richiama la legge n. 2017-55, che limita a due anni l'efficacia retroattiva delle decisioni di organi come il Cordis. Esso riconosce tuttavia che detta legge non è applicabile *ratione temporis* al procedimento principale. Nota a piè di pagina 4, *supra*

19 Sentenza del 12 aprile 2018, *Biosafe – Indústria de Reciclagens* (C-8/17, EU:C:2018:249, punto 36).

20 Sentenza del 13 marzo 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e a.* (da C-383/06 a C-385/06, EU:C:2008:165, punto 52).

21 Il legislatore francese ha effettivamente cercato un equilibrio adottando la legge n. 2017-55.

22 A tale proposito, il governo francese si basa sulle conclusioni dell'avvocato generale Wahl nelle cause riunite *Finanzamt Neuss e Butin* (C-374/16 e C-375/16, EU:C:2017:515, paragrafo 71).

31. In virtù dei principi di leale cooperazione, di effettività e del primato del diritto dell'Unione, andrebbero quindi eliminate tutte le conseguenze illegittime di un contratto i cui termini non siano conformi ai requisiti previsti dalla direttiva 2009/73. Tuttavia, la stessa Corte limita gli effetti nel tempo delle sue pronunce in considerazione dell'imperativo della certezza del diritto. Si tratta però di casi eccezionali²³, che devono essere rigorosamente limitati e giustificati da motivi cogenti di certezza del diritto, tenendo conto di tutti gli interessi coinvolti, pubblici e privati²⁴. Assume rilievo anche la tutela dei diritti²⁵.

32. Infine, la Commissione fa riferimento a una sentenza concernente tariffe energetiche e rapporti contrattuali fissati prima della controversia. In detto caso, la Corte avrebbe rifiutato di adeguare gli effetti nel tempo delle sue statuizioni²⁶. La Commissione sostiene che nel procedimento principale non ricorrono rischi tali da giustificare una limitazione temporale. Pertanto, un'autorità di regolamentazione quale il Cordis dovrebbe poter adottare decisioni applicabili all'intero periodo oggetto della controversia, a prescindere dalla data in cui sia insorta la lite tra le parti. Ciò sarebbe conforme allo spirito e agli obiettivi della direttiva 2009/73. Se l'effetto delle decisioni di un'autorità di regolamentazione come il Cordis fosse limitato nel tempo, ciò ridurrebbe notevolmente la loro efficacia nel garantire il buon funzionamento del mercato e lo sviluppo di un mercato del gas competitivo.

IV. Analisi

A. Osservazioni preliminari

1. Competenza del Tribunale

33. Anzitutto, rilevo che l'ordinanza di rinvio non individua gli elementi della direttiva 2009/73 rilevanti per il merito della controversia tra le parti. In sintesi, si tratta di stabilire se l'onere degli insoluti dei clienti finali nell'ambito dei cosiddetti contratti unici di distribuzione e fornitura di gas debba essere sopportato dal gestore del sistema di distribuzione o dal fornitore di gas naturale e cosa accada una volta accertato che tale onere incombe al gestore del sistema di distribuzione e non al fornitore. La controversia, più in generale, riguarda i servizi di gestione della clientela e la remunerazione dovuta ai fornitori che li prestano per conto di un gestore del sistema di distribuzione.

34. Si tratta di un aspetto problematico, in quanto l'articolo 41, paragrafo 11, della direttiva 2009/73 prevede che 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» (il corsivo è mio). Una disposizione relativa ai mezzi di ricorso deve essere interpretata dalla Corte laddove sia accertato che essa assume

23 La Commissione richiama la sentenza del 6 marzo 2007, Meilicke e a. (C-292/04, EU:C:2007:132, punti da 35 a 37).

24 Sentenza dell'8 novembre 2001, Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, punti da 35 a 38).

25 Sentenza del 26 aprile 1994, Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168).

26 Sentenza del 23 ottobre 2014, Schulz e Egbringhoff (C-359/11 e C-400/11, EU:C:2014:2317, punti 54 e segg.).

rilevanza rispetto a un'asserita violazione della direttiva di cui trattasi²⁷, dato che l'Unione europea non ha competenze generalizzate quanto ai rimedi al di fuori degli ambiti in cui ha competenza sostanziale. Più in generale, spetta al giudice del rinvio spiegare il nesso tra le disposizioni di diritto dell'Unione richiamate e il procedimento principale o il suo oggetto²⁸.

35. Le osservazioni orali presentate su detto punto possono essere sintetizzate come segue.

36. La GRDF ha sostenuto che il servizio oggetto della controversia è il servizio di gestione della clientela in relazione ai clienti finali prestato dal fornitore per conto del gestore del sistema di distribuzione, e tale specifico servizio non è menzionato nella direttiva 2009/73. Esso è invece disciplinato dal diritto francese, sicché il procedimento principale esulerebbe dall'ambito di applicazione *ratione materiae* della direttiva 2009/73.

37. La Eni Gas & Power France ha osservato che la direttiva 2009/73 prevede norme comuni sulla distribuzione e la fornitura di gas ai clienti finali. Essa ha richiamato l'articolo 1 della direttiva 2009/73, che definisce l'oggetto e l'ambito di applicazione della medesima, e ha affermato che i servizi oggetto del procedimento principale si occupavano di riscuotere la tariffa per l'accesso alla rete di distribuzione, nonché la gestione dei servizi clienti da parte del fornitore per conto del gestore del sistema di distribuzione. Il pagamento dovuto per tale servizio è il punto nodale della controversia. Ciò considerato, essa ha sostenuto che la controversia ricade nell'ambito della direttiva 2009/73 poiché ad essere in discussione è l'accesso alla rete e i rapporti di distribuzione e fornitura.

38. La Direct énergie ha sostenuto che l'obbligo imposto al gestore del sistema di distribuzione dalla direttiva 2009/73 consiste nel garantire l'accesso alla rete a norma dell'articolo 32 di detta direttiva e tale accesso non deve essere discriminatorio, fatte salve le eccezioni di cui all'articolo 35. La Direct énergie ha fatto valere che, se un gestore del sistema di distribuzione decidesse di negare l'accesso ad un fornitore a meno che il medesimo presti taluni servizi per il gestore del sistema di distribuzione, ciò configurerebbe un diniego di accesso ai sensi della direttiva 2009/73. Sono stati inoltre richiamati gli obblighi incombenti all'autorità di regolamentazione in forza dell'articolo 40, segnatamente per quanto riguarda il mantenimento delle condizioni di concorrenza.

39. Le osservazioni orali del governo francese hanno chiarito vari aspetti. L'agente della Francia ha affermato che i servizi di gestione della clientela prestati in Francia dai fornitori per conto di gestori delle reti di distribuzione come la GRDF costituiscono una modalità di accesso alla rete introdotta dalla normativa francese in applicazione dell'articolo 32 della direttiva 2009/73 relativo all'accesso dei terzi al sistema di trasporto e distribuzione, con il sistema del contratto unico che esso comporta, nel rispetto della libera scelta tra i fornitori da parte dei clienti, menzionata al considerando 3 della direttiva 2009/73.

40. La Commissione ha dedotto che il procedimento principale vede contrapposti due fornitori di gas e riguarda i servizi di distribuzione, considerato che la GRDF è essa stessa un gestore del sistema di distribuzione, cosicché la direttiva 2009/73 risultava applicabile.

27 V., ad esempio, sentenza del 5 dicembre 2013, Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León (C-413/12, EU:C:2013:800), incentrata sui mezzi di ricorso disponibili in una controversia orizzontale, in cui la Corte ha osservato, al punto 25, che «l'azione giudiziaria (...) è stata promossa da un'associazione di tutela dei consumatori che intendeva inibire l'inserzione di clausole contrattuali abusive da parte di un professionista». Al punto 26, la Corte ha concluso che, «dato che le questioni sottoposte riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte è competente a conoscerle». V. presa di posizione dell'avvocato generale Advocate General Wahl nella causa Sánchez Morcillo e Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2110, paragrafi da 72 a 74). Al paragrafo 70, l'avvocato generale mette in discussione il punto se fosse disciplinata dal diritto dell'Unione la situazione giuridica ivi controversa, che riguardava i rimedi giurisdizionali disponibili per attuare la normativa dell'Unione sulla protezione dei consumatori con efficacia orizzontale fra due soggetti privati.

28 Sentenza del 13 febbraio 2014, Airport Shuttle Express e a. (C-162/12 e C-163/12, EU:C:2014:74, punto 39). V., più recentemente, sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punto 20).

41. Sono giunto alla conclusione che il procedimento principale rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/73, giacché le osservazioni orali sopra sintetizzate creano il necessario collegamento materiale tra il merito della controversia fra le parti e la direttiva 2009/73²⁹. A tale proposito, ho tenuto conto delle finalità della direttiva 2009/73 (v. paragrafo 3 supra), del suo ambito di applicazione³⁰, quale definito all'articolo 1, e del fatto che l'ordinanza di rinvio indica in vari passaggi che il significato del termine «distribuzione» di cui all'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva 2009/73 è rilevante nel procedimento principale, sebbene non siano state sollevate questioni al riguardo. La controversia verte essenzialmente sulle tariffe applicabili ai servizi prestati da un fornitore quale agente per un gestore delle reti di distribuzione. Essa riguarda pertanto la fissazione di tariffe e l'accesso alla rete, aspetti che ricadono entrambi nell'ambito *ratione materie* della direttiva 2009/73, e la relazione della menzionata disposizione con l'articolo 41, paragrafo 11.

2. Non riformulazione della questione pregiudiziale

42. Al contempo, non condivido gli argomenti del governo francese secondo i quali occorrerebbe riformulare la questione pregiudiziale. Il fatto che sia stato utilizzato il termine imperativo «must» [nella versione in lingua inglese («impongono»)], o, come appare nella versione originale dell'ordinanza di rinvio, «ils commandent qu'une autorité de régulation (...) ait le pouvoir», in relazione ai poteri di un'autorità di regolamentazione sugli effetti nel tempo delle proprie decisioni, non osta a che la Corte fornisca una risposta più sfumata.

3. Il procedimento principale non verte sulla retroattività; la parziale irricevibilità della domanda

43. Infine, contrariamente a quanto sostenuto dalla GRDF, non ritengo che il procedimento principale verta su una fattispecie in cui il Cordis si trovi confrontato con l'applicazione retroattiva del diritto dell'Unione.

44. Conformemente a una costante giurisprudenza della Corte, l'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione data dalla Corte nell'esercizio della competenza ad essa attribuita dall'articolo 267 del TFUE chiarisce e precisa, quando ve ne sia bisogno, il significato e la portata della norma, quale deve, o avrebbe dovuto, essere intesa ed applicata dal momento della sua entrata in vigore. Ne risulta che la norma così interpretata può e deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza interpretativa se, per il resto, sono soddisfatte le condizioni che consentono di portare alla cognizione dei giudici competenti una controversia relativa all'applicazione di detta norma³¹.

45. La Corte ha dichiarato che la direttiva 2009/73 è applicabile *ratione temporis* dal 3 marzo 2011, il termine del periodo concesso per la sua trasposizione ai sensi dell'articolo 54 della direttiva 2009/73³². Pertanto, qualunque interpretazione dell'articolo 41, paragrafo 11, della direttiva 2009/73 fornita dalla Corte deve essere applicabile dalla suddetta date del 3 marzo 2011. I poteri correttivi del Cordis, in

²⁹ La Corte ammette che la normativa nazionale possa disciplinare attività che ricadono nell'ambito di una direttiva, attivandone quindi la competenza. V. ad, es., sentenza del 2 ottobre 2018, *Ministerio Fiscal* (C- 207/16, EU:C:2018, 788, punto 38).

³⁰ V., ad esempio, sentenza del 12 gennaio 2010, *Petersen* (C-341/08, EU:C:2010:4, punto 32).

³¹ V., ad esempio, sentenza del 22 ottobre 1998, *IN.CO.GE.'90 e a.* (da C-10/97 a C-22/97, EU:C:1998:498, punto 23).

³² Ad eccezione dell'articolo 11 della direttiva 2009/73, che non rileva ai fini del procedimento principale. V. sentenza del 19 marzo 2015, *E.ON Földgáz Trade* (C-510/13, EU:C:2015:189, punto 33). Fra il 3 settembre 2009, data di entrata in vigore della direttiva 2009/73, e il 3 marzo 2011, termine per la trasposizione della stessa, gli Stati membri erano tenuti a astenersi dall'adottare misure che potessero seriamente compromettere il conseguimento del risultato stabilito dalla direttiva in parola. V. conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón presentate nella causa *E.ON Földgáz Trade*, (C-510/13, EU:C:2014:2325, paragrafi 22 e 23). L'avvocato generale richiama le sentenze del 18 dicembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628, punto 45); del 26 maggio 2011, *Stichting Natuur en Milieu e a.* (C-165/09 to C-167/09, EU:C:2011:348, punto 78); e dell'11 settembre 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e a.* (C-43/10, EU:C:2012:560, punto 57). Prima del 3 marzo 2011, la direttiva applicabile era la direttiva 2003/55/EC 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. V. conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón presentate nella causa *E.ON Földgáz Trade*, (C-510/13, EU:C:2014:2325, paragrafi 26 e 27).

quanto organo competente per la risoluzione delle controversie ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 11, devono essere necessariamente fatti risalire a tale data, nel rispetto dell'autonomia procedurale nazionale, soggetta a sua volta ai principi di effettività ed equivalenza nonché allo stesso articolo 41, paragrafo 11 della direttiva 2009/73 e al requisito ivi previsto secondo cui la decisione deve essere adottata, quale limite massimo, entro quattro mesi dalla ricezione del reclamo.

46. Tuttavia, l'articolo 41, paragrafo 11, della direttiva 2009/73 può essere fatto valere per sostenere che il Cordis ha il potere di adottare misure correttive aventi effetto sul periodo precedente al 3 marzo 2011? Ciò è rilevante in quanto i contratti pertinenti nel procedimento principale sono stati conclusi il 21 giugno 2005 e il 21 novembre 2008.

47. Tale questione deve essere risolta interpretando i termini pertinenti della direttiva precedente, vale a dire la direttiva 2003/55/CE, e accertando se il Cordis assuma il ruolo di autorità per la risoluzione delle controversie a norma del diritto francese ai fini della direttiva 2003/55, circostanza la cui verifica spetta al giudice dello Stato membro. Per contro, non può fondarsi sulla direttiva 2009/73, che il giudice del rinvio ha chiesto di interpretare, l'adozione di misure correttive del Cordis che debbano produrre effetti prima del 3 marzo 2011.

48. Né l'ordinanza di rinvio né le osservazioni scritte forniscono informazioni sul rapporto tra il Cordis e la direttiva 2003/55. Sebbene riconosca che in una sentenza della Corte sia stato dichiarato che l'articolo 41 della direttiva 2009/73 riprende in sostanza i contenuti dell'articolo 25 della direttiva 2003/55, la direttiva 2003/55 è diversa rispetto alla direttiva 2009/73 sotto alcuni aspetti rilevanti.

49. In primo luogo, la direttiva 2003/55 non contiene un considerando analogo al considerando 33 della direttiva 2009/73 e all'esigenza ivi espressa di rimedi effettivi, proporzionati e dissuasivi (v. anche infra, paragrafi 54-57). In secondo luogo, non vi è una disposizione analoga all'articolo 41, paragrafo 17, della direttiva 2009/73 nella direttiva 2003/55. L'articolo 41, paragrafo 17, indica che «[g]li Stati membri provvedono affinché a livello nazionale esistano meccanismi idonei per consentire alla parte che è stata oggetto di una decisione di un'autorità di regolamentazione di proporre ricorso dinanzi a un organo indipendente dalle parti interessate e da ogni governo». I lavori preparatori della direttiva 2009/73 menzionano che uno degli obiettivi della nuova direttiva sarebbe quello di rafforzare i poteri delle autorità di regolamentazione, ivi incluso aggiungendo un potere di imporre sanzioni dissuasive, con ciò implicando che le sanzioni sarebbero diverse da quelle imposte dalla direttiva 2003/55³³. Pertanto, la domanda pregiudiziale è irricevibile nella parte in cui si riferisce a periodi precedenti al 3 marzo 2011³⁴.

50. Risponderò ora alla questione pregiudiziale sulla base di tale premessa e facendo riferimento soltanto alla direttiva 2009/73, l'unica misura sulla quale è stata interpellata la Corte.

³³ COM (2007) 529 final, 19 settembre 2007, punto 2.1.

³⁴ Secondo costante giurisprudenza della Corte, una questione è irricevibile se non fornisce sufficienti informazioni in merito al contesto giuridico e fattuale della controversia, come richiesto dall'articolo 94 del regolamento di procedura. Per un esempio recente, v. sentenza del 28 marzo 2019, Verlezza e a. (C-487/17 e C-489/17, EU:C:2019:270, punto 30). Sulla parziale irricevibilità, v., ad es., sentenza del 13 febbraio 2014, Crono Service e a. (C-419/12 e C-420/12, EU:C:2014:81, punti da 31 a 33).

B. Risposta alla domanda pregiudiziale

51. Ho concluso che, per rispondere alla questione pregiudiziale, la Commissione ha giustamente adottato un approccio incentrato sulla valutazione delle competenze del Cordis in quanto autorità indipendente alla quale incombono obblighi di esecuzione in forza del diritto dell'Unione. Infatti, conformemente a un principio consolidato dell'Unione, il «primato del diritto dell'Unione impone non solo agli organi giurisdizionali, ma anche a tutte le istituzioni dello Stato membro di dare pieno effetto alle norme dell'Unione»³⁵. La portata di tale obbligo è stata recentemente definita da un avvocato generale nei seguenti termini:

«È (...) appurato che l'obbligo di applicazione immediata del diritto dell'Unione si applica parimenti ai giudici e alle autorità amministrative nazionali. Entrambi, nell'esercizio della rispettiva giurisdizione o competenza, hanno l'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme del diritto dell'Unione, senza dover chiedere né attendere la previa soppressione di qualsiasi disposizione contraria del diritto nazionale in via legislativa o mediante qualsivoglia altro mezzo costituzionale. Infine, garantire piena efficacia a disposizioni di diritto dell'Unione comporta l'applicazione di tutti i principi di applicazione nazionale del diritto dell'Unione, come il primato, l'efficacia diretta, o l'interpretazione conforme»³⁶.

52. Finora, nella giurisprudenza, gli organi degli Stati membri sono stati chiamati, nell'esercizio delle rispettive competenze di attuazione, a *disapplicare* le norme nazionali incompatibili con il diritto dell'Unione nell'ambito del loro obbligo di dare piena efficacia al diritto dell'Unione³⁷. Ne deve conseguire che gli organismi degli Stati membri ai quali incombono specifici obblighi in materia di rimedi giurisdizionali quali il Cordis sono soggetti ad un obbligo consolidato di esecuzione in buona fede del diritto dell'Unione, che si riflette attualmente nell'articolo 4, paragrafo 3, TUE e nell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, almeno per quanto riguarda disposizioni quali l'articolo 41, paragrafo 11³⁸ e gli obblighi sanzionatori che esso comporta (v. paragrafi da 54 a 57 infra). La Corte ha infatti recentemente esaminato una controversia vertente sull'ambito di applicazione della disposizione relativa ai mezzi di ricorso della direttiva del Consiglio 2000/7, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro³⁹, e le limitazioni imposte dal diritto di uno Stato membro alle competenze di una commissione istituita al fine di garantire la parità di trattamento⁴⁰.

35 Sentenza del 4 dicembre 2018, *The Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979, punto 39).

36 Conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:494, paragrafo 106). L'avvocato generale richiama le sentenze del 9 marzo 1978, *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49, punto 24); del 22 giugno 1989, *Costanzo* (103/88, EU:C:1989:256, punto 31); del 12 gennaio 2010, *Petersen* (C-341/08, EU:C:2010:4, punto 80); del 19 gennaio 2010, *Kücükdeveci* (C-555/07, EU:C:2010:21, punto 55); del 5 luglio 2016, *Ognyanov* (C-614/14, EU:C:2016:514, punto 34), e del 10 ottobre 2017 *Farrell* (C-413/15, EU:C:2017:745, punto 34) del 14 settembre 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme* (C-628/15, EU:C:2017:687, punto 54 e giurisprudenza citata). Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa *The Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:698, paragrafo 71): «[a] mio parere, un organo amministrativo o giurisdizionale può avere l'obbligo di disapplicare una disposizione del diritto nazionale onde garantire piena efficacia al diritto dell'Unione soltanto se è stato stabilito, in via preliminare, che tale organo è competente nel merito a esaminare la causa (o, per quanto riguarda le autorità in senso ampio, ad adottare una decisione su una determinata questione)».

37 Il corsivo è mio. Sentenza del 4 dicembre 2018, *The Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979, punto 38 e giurisprudenza citata).

38 La Corte ha costantemente dichiarato che «spetta agli Stati membri, segnatamente in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, assicurare, nei rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione e che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, TUE, gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti dagli atti delle istituzioni dell'Unione. Inoltre, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, impone agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione». V. sentenza del 14 settembre 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme* (C-628/15, EU:C:2017:687, punto 47).

39 GU 2000, L 303, pag. 16.

40 Sentenza del 4 dicembre 2018, *Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979).

53. Nella sentenza *Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána* la Corte ha dichiarato che, quando sia stata istituita una commissione in alternativa agli organi giurisdizionali per garantire la parità di trattamento a norma della direttiva 2000/78, «[s]arebbe (...) contraddittorio che i singoli avessero il diritto di invocare le disposizioni del diritto dell'Unione in un particolare settore dinanzi a un organismo al quale il diritto nazionale ha conferito la competenza a statuire sulle controversie in tale settore, e che l'organismo in parola non avesse tuttavia l'obbligo di applicare tali disposizioni escludendo quelle non conformi del diritto nazionale»⁴¹.

54. È pacifico che il Cordis sia l'organo per la risoluzione delle controversie istituito dal governo francese al fine di assolvere gli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 41, paragrafo 11, della direttiva 2009/73. È altresì pacifico che sia disponibile una linea d'azione alternativa, come nella causa *Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána*, ossia adire i giudici ordinari (v. articolo 41, paragrafo 15, della direttiva 2009/73 e articolo 41, paragrafo 17). Pertanto, proprio come la commissione nella causa *Minister for Justice and Equality and Commissioner for Garda Síochána* non si sarebbero dovute limitare le competenze dell'organo in parola rispetto ai giudici ordinari, ritengo che, come sostenuto dalla *Direct énergie* e dalla *Eni Gas & Power France*, se i provvedimenti che il Cordis era competente ad adottare fossero temporalmente ridotti rispetto a quelli che potrebbero adottare i tribunali francesi, ciò dissuaderebbe le parti della controversia dal ricorrere alle procedure del Cordis e vanificherebbe l'obiettivo della direttiva 2009/73 relativo alla disponibilità di mezzi di ricorso rapidi⁴².

55. Pertanto, i provvedimenti che il Cordis è tenuto ad applicare devono valere per l'intero periodo decorrente dal 3 marzo 2011. A parte ciò, la definizione delle specifiche sanzioni disponibili rientra nell'ambito dell'autonomia procedurale nazionale, fatti salvi i principi di effettività e di equivalenza, e dei rimedi correttivi della direttiva 2009/73 stessa.

56. Inoltre, anche se il considerando 33 e l'articolo 41, paragrafo 4, lettera d) della direttiva 2009/73 fanno riferimento soltanto ai regolatori dell'energia e agli organi giurisdizionali competenti ad imporre «sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive», la formulazione letterale dell'articolo 41, paragrafo 11 ricomprende le autorità competenti per la risoluzione delle controversie nella sfera delle autorità di regolamentazione. Spetta al Cordis e ai giudici francesi applicare la normativa francese a tale riguardo, tenendo in debita considerazione il tenore letterale e gli obiettivi della direttiva 2009/73, che cosa comportino sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in relazione al periodo trascorso dal 3 marzo 2011, dato che la direttiva 2009/73 non fornisce alcuna indicazione al riguardo⁴³. Ciò significa, ad esempio, che la modifica dei contratti mediante addendum con efficacia retroattiva al periodo relativo al 2005 e al 2008 potrebbe essere considerata sproporzionata da un giudice francese o dal Cordis⁴⁴, tenuto conto dell'ampiezza degli obiettivi della direttiva 2009/73 (v. paragrafo 3 supra), che spaziano dalla garanzia di scelta di prezzi equi per i consumatori alla parità di accesso alla rete, passando per l'obiettivo della difesa dell'integrità del sistema e la ripercussione dei costi effetti sostenuti (v. paragrafo 7 supra relativamente al regolamento n.7165/2009), nonché delle conseguenze che secondo la GRDF ne deriverebbero per la stabilità del settore del gas (v. paragrafo 20 supra).

41 Ibid, punto 46 e giurisprudenza citata.

42 Osservo che nella sentenza del 4 dicembre 2018, *The Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979), la Corte non ha dichiarato che gli obblighi enunciati in tale sentenza fossero circoscritti ad organismi dotati dell'autorità di procedere a rinvii pregiudiziali ex articolo 267 TFUE, e ha richiamato statuizioni relative ad organismi di natura puramente amministrativa nell'imporre gli obblighi in parola (v., ad es., sentenza del 22 giugno 1989, *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256). La Corte concludeva indicando al punto 47 che «[I]noltre, nei limiti in cui la Commissione per le relazioni professionali sia da considerarsi una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE (...), essa può adire la Corte, ai sensi di tale articolo, ponendo una questione interpretativa delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione e, essendo vincolata dalla sentenza pronunciata in via pregiudiziale della Corte, essa è tenuta a dare immediata applicazione alla sentenza stessa, disapplicando, all'occorrenza, di propria iniziativa, le disposizioni contrastanti della legislazione nazionale». Il corsivo è mio.

43 Sentenza del 23 dicembre 2009, *Spector Photo Group e Van Raemdonck* (C-45/08, EU:C:2009:806, punto 71).

44 La Corte ha dichiarato ad esempio che, nell'ambito della valutazione della proporzionalità delle sanzioni o delle misure correttive imposte, il giudice nazionale deve tenere conto della gravità dell'infrazione. V., ad esempio, sentenza del 26 settembre 2018, *Van Gennip e a.* (C-137/17, EU:C:2018:771, punto 99 e giurisprudenza citata).

57. Tuttavia, non è questa la questione sottoposta alla Corte. La questione riguarda gli effetti nel tempo dei rimedi effettivi, proporzionati e dissuasivi che il Cordis è tenuto ad adottare in forza della direttiva 2009/73 relativamente ad uno specifico lasso di tempo.

58. L'analisi sopra svolta è quindi sufficiente per rispondere alla questione pregiudiziale, essendo quest'ultima circoscritta ai «poteri» che possono essere conferiti al Cordis ai sensi della direttiva 2009/73. Aggiungerò quanto segue per ragioni di completezza.

59. Sono stati portati all'attenzione della Corte molti elementi relativi ai principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, che vincolano incontestabilmente le autorità degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione⁴⁵. Tali principi sembrerebbero rilevanti ai fini del procedimento principale solo entro i seguenti limiti.

60. Per quanto riguarda il principio della certezza del diritto, esso giustifica l'applicazione di termini temporali nazionali ragionevoli per la proposizione dei ricorsi, che in effetti «prevalere» sull'esigenza dell'effetto utile delle direttive per periodi di tempo antecedenti ad una pronuncia della Corte sulla loro interpretazione, purché detti termini siano a loro volta conformi ai principi di equivalenza e di effettività e non rientrino in un novero di circoscritte eccezioni⁴⁶. Ciò detto, se i termini di ricorso nazionali sono rispettati, spetta esclusivamente alla Corte, e non ai giudici francesi o al Cordis, adeguare gli effetti nel tempo della direttiva 2009/73 escludendo periodi compresi tra il 3 marzo 2011 e il momento presente⁴⁷.

61. Tuttavia, la Corte ha dichiarato, nel contesto del diritto della concorrenza, che, per quanto riguarda le sanzioni che possono essere inflitte alle imprese dalle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri, il principio della certezza del diritto comporta che l'obbligo delle autorità nazionali di disapplicare una legge nazionale anticoncorrenziale «non può esporre le imprese interessate a sanzioni, di natura penale o amministrativa, per un comportamento pregresso, giacché tale comportamento era *imposto* da quella legge» (il corsivo è mio)⁴⁸. Lo stesso principio deve essere applicato a vantaggio della GRDF qualora ricorressero siffatte circostanze in un procedimento dinanzi ai giudici francesi o al Cordis.

62. Per quanto riguarda il principio del legittimo affidamento, non vedo alcuna attinenza fra tale regola e i provvedimenti che il Cordis può adottare a norma del diritto dell'Unione in relazione ai fatti di cui al procedimento principale, poiché, secondo costante giurisprudenza della Corte, la tutela del legittimo affidamento non può essere invocata da un giudice nazionale investito di una controversia tra privati per applicare una norma di diritto nazionale contraria ai principi generali stabiliti da una direttiva⁴⁹. Nel caso di specie, l'obbligo incombente al Cordis di emanare provvedimenti efficaci, proporzionati e dissuasivi sorge in una direttiva.

63. Infine, condivido le osservazioni della *Direct énergie* secondo cui la sentenza *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e a.*⁵⁰ riveste scarsa utilità al fine di dirimere la controversia del procedimento principale. Il caso in esame verte sulla revoca e il recupero di un aiuto finanziario dell'Unione nonché sul ruolo limitato che i principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto possono assumere rispetto all'imperativo di effettività della normativa dell'Unione che si impone in tale specifico contesto.

45 V. ad es., sentenza del 21 marzo 2019, *Unareti* (C- 702/17, EU:C:2019:233, punto 34).

46 V. ad es., sentenza del 19 maggio 2011, *Iaia e a.* (C-452/09, EU:C:2011:323, punti 17 e 18)..

47 V., ad es., sentenza del 23 ottobre 2014, *Schulz e Egbringhoff* (C-359/11 e C-400/11, EU:C:2014:2317, punto 57 e giurisprudenza *ivi citata*).

48 Sentenza del 9 settembre 2003, *CIF* (C-198/01, EU:C:2003:430, punto 53).

49 Sentenza del 19 aprile 2016, *DI* (C-441/14, EU:C:2016:278, punto 38). V., per analogia, sentenza del 13 ottobre 2016, *Polkomtel* (C-231/15, EU:C:2016:769).

50 Sentenza del 13 marzo 2008 (da C-383/06 a C-385/06, EU:C:2008:165). Numerose autorità invocate dalla GRDF richiamano circostanze in cui misure dell'Unione non potevano essere applicate a fatti verificatisi prima della loro entrata in vigore. V., ad es., nota a piè di pagina 6 *supra*. Tale contesto fattuale non ricorre nel caso del procedimento principale in relazione alla prospettiva che qui propongo.

V. Conclusione

64. Alla luce di quanto precede, propongo di rispondere nei seguenti termini alla questione sollevata dalla Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia):

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, e in particolare il suo articolo 41, paragrafo 11, devono essere interpretati nel senso che essi richiedono che un'autorità di regolamentazione, resolvendo una controversia, abbia il potere di emanare una decisione che si applica all'intero periodo coperto dalla direttiva 2009/73, vale a dire dal 3 marzo 2011, a prescindere dalla data di entrata in vigore dei contratti in discussione.