Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

13 febbraio 2025*

«Impugnazione – Mercato interno dell'energia elettrica – Orientamenti in materia di bilanciamento del sistema elettrico – Regolamento (UE) 2017/2195 – Articolo 1, paragrafi 6 e 7 – Gestori dei sistemi di trasmissione (TSO) – Partecipazione alle piattaforme europee per lo scambio di prodotti standard per l'energia di bilanciamento – Articolo 263 TFUE – Ricorso di annullamento – Ricevibilità – Nozione di "atto impugnabile" – Lettera della Commissione europea che nega la partecipazione alle piattaforme europee ad un TSO operativo in Svizzera»

Nella causa C-121/23 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 28 febbraio 2023,

Swissgrid AG, con sede in Aarau (Svizzera), rappresentata da P. De Baere, P. L'Ecluse, V. Lefever e K. T'Syen, avocats,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

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

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da I. Jarukaitis (relatore), presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, D. Gratsias ed E. Regan, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: A. Lamote, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 maggio 2024,

sentite le conclusioni dell'avvocata generale, presentate all'udienza dell'11 luglio 2024,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Swissgrid AG chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 21 dicembre 2022, Swissgrid/Commissione (T-127/21; in prosieguo: l' «ordinanza impugnata», EU:T:2022:868), con cui quest'ultimo ha respinto in quanto irricevibile il suo ricorso diretto all'annullamento della decisione asseritamente contenuta in una lettera firmata da una direttrice della direzione generale (DG) «Energia» della Commissione europea, con cui essa avrebbe rifiutato di autorizzare, in applicazione dell'articolo 1, paragrafo 7, del regolamento (UE) 2017/2195 della Commissione, del 23 novembre 2017, che stabilisce orientamenti in materia di bilanciamento del sistema elettrico (GU 2017, L 312, p. 6), la partecipazione della Confederazione svizzera alle piattaforme europee per lo scambio di prodotti standard per l'energia di bilanciamento (in prosieguo: le «piattaforme europee di bilanciamento») e, in particolare, alla piattaforma *Trans European Replacement Reserves Exchange* (piattaforma europea di scambi transfrontalieri di riserve di sostituzione; in prosieguo: la «piattaforma TERRE»).

Contesto normativo

2 L'articolo 1 del regolamento 2017/2195, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», ai paragrafi 1, 2, 6 e 7, così dispone:

«1. Il presente regolamento stabilisce orientamenti dettagliati in materia di bilanciamento del sistema elettrico, compresa la fissazione di principi comuni per l'acquisizione e il regolamento delle riserve per il contenimento della frequenza, delle riserve per il ripristino della frequenza e delle riserve di sostituzione e una metodologia comune per l'attivazione delle riserve per il ripristino della frequenza e delle riserve di sostituzione.

2. Il presente regolamento si applica ai gestori dei sistemi di trasmissione ("TSO"), (...) all'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia ("l'Agenzia"), alla rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica ("ENTSO-E") (...).

(...)

6. Le [piattaforme europee di bilanciamento] possono essere aperte ai TSO che operano in Svizzera, a condizione che la legge nazionale della [Confederazione svizzera] attui le principali disposizioni della legislazione dell'Unione relativa al mercato dell'energia elettrica e che esista un accordo intergovernativo di cooperazione in materia fra l'Unione [europea] e la [Confederazione svizzera] o che l'esclusione della [Confederazione svizzera] rischi di comportare flussi fisici non programmati di energia elettrica attraverso la Svizzera in grado di compromettere la sicurezza del sistema della regione.

7. Subordinatamente al soddisfacimento delle condizioni di cui al paragrafo 6, la partecipazione della [Confederazione svizzera] alle [piattaforme europee di bilanciamento] è decisa dalla Commissione sulla base di un parere dell'Agenzia e di tutti i TSO secondo le procedure di cui all'articolo 4, paragrafo 3. I diritti e le responsabilità dei TSO svizzeri sono coerenti con i diritti e le responsabilità dei TSO attivi nell'Unione onde assicurare un buon funzionamento del mercato del bilanciamento a livello di Unione e condizioni di parità per tutti i portatori d'interesse».

Fatti

3 I fatti, come illustrati ai punti da 2 a 10 dell'ordinanza impugnata, possono essere sintetizzati nel modo seguente.

4 La ricorrente è una società per azioni di diritto svizzero, che costituisce l'unico TSO dell'energia elettrica in Svizzera. Essa partecipa all'ENTSO-E.

5 Un certo numero di TSO, tra cui la ricorrente, hanno elaborato la piattaforma TERRE.

6 Il 7 settembre 2017, la totalità dei TSO dell'Unione, riunita nell'ambito dell'ENTSO-E, ha reso un parere favorevole alla partecipazione della Confederazione svizzera alle piattaforme europee di bilanciamento, in applicazione dell'articolo 1, paragrafo 7, del regolamento 2017/2195.

7 Il 10 aprile 2018, anche l'Agenzia ha reso un parere sulla partecipazione della Confederazione svizzera alle piattaforme europee di bilanciamento, in applicazione della stessa disposizione. In tale parere, l'Agenzia ha sottolineato che, in generale, concordava con la valutazione dei TSO dell'energia elettrica riguardo all'efficacia che avrebbe avuto la piena partecipazione della Confederazione svizzera a tali piattaforme. Inoltre, essa ha evidenziato che era importante che la Confederazione svizzera attuasse nella loro interezza il regolamento 2017/2195 e le disposizioni ad esso correlate, affinché i TSO dell'energia elettrica nell'Unione europea e in Svizzera fossero su un piano di parità.

8 Il 31 luglio 2020, il direttore generale aggiunto della DG «Energia» ha inviato una lettera alla ENTSO-E e alla ricorrente in cui comunicava la propria sorpresa riguardo all'intenzione dei TSO dell'Unione di includere la ricorrente nella piattaforma TERRE in qualità di partecipante a pieno titolo. Egli ha evidenziato del pari il fatto che l'abbinamento e il bilanciamento dei mercati ricadevano in un ambito completo di diritti e obbligazioni giuridicamente vincolanti all'applicazione del quale la Confederazione svizzera non aveva ancora espresso il proprio accordo, per cui gli operatori e i TSO svizzeri non avevano, in linea di principio, il diritto di partecipare a tale piattaforma. Inoltre, egli ha ricordato che la Commissione non aveva riconosciuto alcuna eccezione alla Confederazione svizzera ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 7, del regolamento 2017/2195.

9 Il 29 settembre 2020, la ricorrente ha risposto alla Commissione affermando che la sua partecipazione a pieno titolo alle piattaforme europee di bilanciamento era indispensabile per ragioni di sicurezza del sistema dell'energia elettrica. Essa ha sostenuto, in sostanza, che la sua presa in considerazione nel processo di calcolo della capacità dell'Unione e la sua inclusione nell'analisi della sicurezza operativa erano insufficienti. La ricorrente ha, inoltre, rinviato alla motivazione contenuta nel parere dell'ENTSO-E del 7 settembre 2017 nonché in quello dell'Agenzia del 10 aprile 2018.

10 Il 5 novembre 2020, l'ENTSO-E ha risposto alla Commissione che, anche se la decisione sulla partecipazione della Confederazione svizzera alle piattaforme europee di bilanciamento spettava alla Commissione, in applicazione dell'articolo 1, paragrafo 7, del regolamento 2017/2195, i TSO dell'Unione e l'Agenzia avevano espresso parere favorevole a una tale partecipazione.

11 Con lettera dell'8 dicembre 2020, la ricorrente ha parimenti ricordato alla Commissione che i TSO dell'Unione e l'Agenzia avevano emesso un parere favorevole alla sua partecipazione alla piattaforma TERRE. Essa le ha chiesto di autorizzare tale partecipazione in applicazione dell'articolo 1, paragrafo 7, del regolamento 2017/2195.

12 Con una lettera del 17 dicembre 2020 (in prosieguo: la «lettera controversa»), inviata ai TSO dell'Unione e firmata da una direttrice della DG «Energia», si è evidenziato, in primo luogo, che la partecipazione della ricorrente al progetto di piattaforma TERRE non era conforme al diritto dell'Unione applicabile, ossia l'articolo 1, paragrafi 6 e 7, del regolamento 2017/2195. In secondo luogo, si è ricordato che il parere dell'Agenzia sottolineava l'importanza dell'integrale attuazione da parte della Confederazione svizzera di tale regolamento e delle disposizioni ad esso correlate. In terzo luogo, si è rilevato che alcune misure affrontavano in maniera adeguata i rischi posti dai flussi fisici imprevisti di energia elettrica e che, pertanto, la partecipazione della Confederazione svizzera alle piattaforme europee di bilanciamento non era necessaria. A tal proposito, si è sottolineato che il fondamento della sicurezza operativa risiedeva, da un lato, nel (ri)calcolo delle capacità e, dall'altro lato, nel coordinamento della sicurezza operativa su base regionale, i quali includevano già la Confederazione svizzera. In quarto luogo, conseguentemente, si è concluso che la Commissione non ravvisava alcun motivo per adottare una decisione che autorizzasse la Confederazione svizzera a partecipare alle piattaforme europee di bilanciamento e, in particolare, alla piattaforma TERRE. In quinto luogo, si è chiesto ai TSO dell'Unione «di ripristinare la situazione conforme alle condizioni di partecipazione alle piattaforme dell'[Unione] previste dal [regolamento 2017/2195] e di escludere [la ricorrente] dalla piattaforma TERRE entro il 1º marzo 2021».

Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

13 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 26 febbraio 2021, la ricorrente ha proposto un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE, diretto all'annullamento della decisione asseritamente contenuta nella lettera controversa.

14 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 19 maggio 2021, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità. Da una parte, essa ha sostenuto che la lettera controversa non costituiva atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, in quanto rientrava nell'ambito di un semplice scambio informale tra i rappresentanti dei TSO dell'Unione e la DG «Energia» e non rifletteva la posizione definitiva della Commissione, non producendo così alcun effetto giuridico vincolante. Dall'altra, la Commissione ha sottolineato che la ricorrente non possedeva la legittimazione ad agire, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, considerato che la lettera controversa non la riguardava direttamente.

15 Con ordinanza del 7 ottobre 2021, il Tribunale ha deciso di proseguire il procedimento nel merito prima di statuire sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.

16 Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale ha respinto il ricorso in quanto irricevibile, per il motivo che la lettera controversa non era un atto impugnabile con ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Infatti, secondo il Tribunale, la ricorrente, quale TSO svizzero, non disponeva di alcun diritto individuale di chiedere e ottenere dalla Commissione che adottasse una decisione di autorizzazione della partecipazione della Confederazione svizzera e, pertanto,

dei TSO che operano in tale paese alle piattaforme europee di bilanciamento. Tale lettera non costituiva pertanto una decisione idonea a produrre effetti giuridici nei confronti della ricorrente tali da modificarne la sua situazione giuridica.

Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte

17 Con la sua impugnazione, la ricorrente chiede che la Corte voglia:

– annullare l'ordinanza impugnata;

– dichiarare il ricorso di annullamento ricevibile;

– rinviare la causa al Tribunale affinché statuisca sulla fondatezza del ricorso, e

– riservare la decisione sulle spese inerenti al procedimento d'impugnazione.

18 La Commissione chiede alla Corte di respingere tale impugnazione in quanto infondata e di condannare la ricorrente alle spese.

Sull'impugnazione

19 A sostegno della sua impugnazione, la ricorrente deduce tre motivi. Con il primo motivo, essa fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto applicando un criterio giuridico errato per stabilire se la lettera controversa costituisca un atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Con il secondo motivo, essa contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto dichiarando che l'articolo 1, paragrafi 6 e 7, del regolamento 2017/2195 non le conferisce diritti che possono essere pregiudicati da detta lettera. Con il terzo motivo, essa mette in discussione un difetto di motivazione dell'ordinanza impugnata riguardo alla conclusione secondo cui tale articolo 1, paragrafo 7, non le conferisce alcun diritto individuale.

20 È opportuno iniziare dall'esame del primo motivo.

Argomenti delle parti

21 Con il suo primo motivo, riguardante i punti 19, 23, 29 e 30 dell'ordinanza impugnata, la ricorrente sostiene che, poiché essa non era destinataria della lettera controversa, il Tribunale ha applicato, ai punti 23 e 30 di tale ordinanza, un criterio giuridico errato esigendo che detta lettera producesse effetti giuridici vincolanti nei suoi confronti. Lo stesso errore vizierebbe il punto 29 dell'ordinanza suddetta.

22 A tale riguardo, la ricorrente osserva, in primo luogo, che essa non rientrava tra i destinatari della lettera controversa, poiché quest'ultima è stata inviata formalmente ai rappresentanti dei TSO dell'Unione. Orbene, allorché una persona fisica o giuridica propone ricorso avverso un atto di cui non è destinataria, non sarebbe necessario, affinché il suo ricorso sia ricevibile, che tale atto produca effetti giuridici vincolanti nei suoi confronti. In tal caso, sarebbe sufficiente dimostrare che, da una parte, tale atto sia diretto a produrre effetti giuridici vincolanti nei confronti del suo destinatario e che, dall'altra, la persona che ha proposto ricorso giustifichi la propria legittimazione ad agire ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

23 In secondo luogo, nella lettera controversa, la Commissione ha chiesto ai TSO dell'Unione «di ripristinare la situazione conforme alle condizioni di partecipazione alle piattaforme dell'[Unione] previste dal [regolamento 2017/2195] e di escludere [la ricorrente] dalla piattaforma TERRE entro il 1°marzo 2021». Tenuto conto della terminologia utilizzata e del termine fissato, tale lettera conterrebbe pertanto un'ingiunzione rivolta a tutti i TSO dell'Unione.

24 In terzo luogo, la ricorrente sostiene di essere individualmente e direttamente interessata dalla lettera controversa, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, come il Tribunale avrebbe del resto ammesso al punto 30 dell'ordinanza impugnata.

25 La Commissione chiede il rigetto del primo motivo in quanto infondato e, in ogni caso, inconferente.

26 Infatti, in primo luogo, risulterebbe chiaramente dalla giurisprudenza della Corte che, anche qualora un ricorso di annullamento sia proposto da una persona fisica o giuridica avverso un atto di cui essa non è destinataria, il requisito secondo cui gli effetti giuridici vincolanti di tale atto devono essere idonei a incidere sugli interessi di tale persona, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, resta applicabile, unitamente alle condizioni esposte all'articolo 263, quarto comma, TFUE. Di conseguenza, il Tribunale non avrebbe commesso un errore di diritto esaminando, nell'ordinanza impugnata, se la lettera controversa fosse idonea a produrre effetti giuridici di tal genere nei confronti della ricorrente.

27 In secondo luogo, la lettera controversa si limiterebbe a tracciare la situazione di diritto ai sensi del regolamento 2017/2195 e non produrrebbe effetti giuridici vincolanti sui suoi destinatari, tenuto conto dell'assenza di poteri esecutivi diretti della Commissione nei confronti dei TSO.

28 In terzo luogo, la semplice lettera di una direttrice della DG «Energia» non costituirebbe un atto idoneo a vincolare la Commissione in alcun modo. Infatti, in conformità al regolamento interno di tale istituzione, le decisioni di quest'ultima sarebbero adottate dal collegio dei commissari, salvo in caso di concessione di un'autorizzazione o di una delega a un membro della Commissione o a un direttore generale o a un capo di servizio, il che non sarebbe avvenuto alla fattispecie.

29 In quarto luogo, la domanda rivolta ai TSO dell'Unione di ripristinare il rispetto del diritto dell'Unione entro un termine determinato, che compare nella lettera controversa, sarebbe soltanto diretta a concedere un «periodo di tolleranza», nel corso del quale la Commissione si asterrebbe dall'adottare provvedimenti esecutivi nei confronti degli Stati membri e dall'indurre le parti interessate a procedere a tale ripristino, senza che la Commissione sia tenuta ad avviare azioni legali formali. Infatti, detta lettera non menzionerebbe alcuna sanzione immediata in caso di inosservanza di tale termine da parte dei TSO dell'Unione.

30 In quinto luogo, la lettera controversa non riguarderebbe direttamente la ricorrente, la quale, pertanto, sarebbe priva di legittimazione ad agire ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Infatti, risulterebbe da costante giurisprudenza che il fatto che una persona fisica o giuridica sia direttamente interessata da un provvedimento dell'Unione presuppone che tale provvedimento produca direttamente effetti sulla sua situazione giuridica e non lasci alcun potere discrezionale ai suoi destinatari quanto all'attuazione di detto provvedimento. Orbene, la ricorrente non avrebbe dimostrato che tale fosse il caso di specie e, in contrasto con quanto essa sosterrebbe, il Tribunale non avrebbe concluso, al punto 30 dell'ordinanza impugnata, che essa era direttamente e individualmente interessata da tale lettera.

31 Riguardo, in particolare, all'affermazione della ricorrente secondo cui la lettera controversa la riguarda direttamente in quanto la priva dei diritti e degli obblighi connessi all'adesione alla piattaforma TERRE, la Commissione sostiene che non si può ritenere che tali effetti derivino direttamente da detta lettera. Anche supponendo che i TSO dell'Unione siano indotti ad escludere la ricorrente da tale piattaforma, tale provvedimento deriverebbe dal fatto che la ricorrente non può partecipare legittimamente alla piattaforma suddetta, nonché dall'applicazione del diritto dell'Unione da parte dei regolatori nazionali dell'energia. Tale lettera non può, di per sé, privare la ricorrente di un diritto di cui essa non dispone.

32 Nella sua memoria di replica, la ricorrente sottolinea che il Tribunale, dichiarando che la lettera controversa non era intesa a produrre effetti giuridici vincolanti nei suoi confronti e non poteva essere oggetto di un ricorso di annullamento, ha confuso l'impugnabilità di un atto con la legittimazione ad agire, come definite nella sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione (C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656).

33 Riguardo, in primo luogo, all'argomento della Commissione secondo cui essa non aveva intenzione di conferire alla lettera controversa effetti giuridici vincolanti, la ricorrente afferma che l'intenzione dell'autore di un atto deve essere determinata oggettivamente. Infatti, l'impugnabilità dell'atto dipenderebbe dal significato oggettivo che tale atto può avere ragionevolmente, nel momento in cui viene comunicato, per un destinatario diligente ed accorto. Le affermazioni della Commissione, relative allo scopo cui era diretta la lettera controversa, formulate a posteriori, non sarebbero quindi rilevanti.

34 In secondo luogo, gli argomenti della Commissione vertenti sul fatto che essa non dispone di poteri vincolanti, nei confronti dei TSO dell'Unione, per esigere l'esclusione della ricorrente dalla piattaforma TERRE e che la lettera controversa non prevede sanzioni in caso di inosservanza di tale richiesta non sarebbero neanch'essi rilevanti, poiché tali circostanze non risulterebbero evidenti per i TSO dell'Unione.

35 In terzo luogo, l'assenza di una delega di potere nell'ambito della Commissione per quanto riguarda l'emissione della lettera controversa è una questione che ricade nell'analisi del merito della causa, non in quella dell'impugnabilità di detta lettera.

Giudizio della Corte

36 In via preliminare, occorre constatare che l'argomento della Commissione vertente sul carattere inconferente del presente motivo non può essere accolto. Infatti, risulta chiaramente dall'argomentazione della ricorrente sviluppata a sostegno di tale motivo che essa contesta tutti i motivi dell'ordinanza impugnata riguardanti i criteri applicati dal Tribunale per determinare se la lettera controversa costituisca un atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Di conseguenza, qualora la Corte dovesse accogliere tale motivo, detta ordinanza sarebbe considerata viziata da un errore di diritto che ne comporterebbe l'annullamento (v., per analogia, sentenza del 5 aprile 2017, Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener/Consiglio, C-376/15 P e C-377/15 P, EU:C:2017:269, punti 44 e 45).

37 A tale riguardo, secondo costante giurisprudenza, sono impugnabili con ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, in combinato disposto con il primo comma di tale articolo, tutte le misure adottate dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, a prescindere dalla loro forma, volte a produrre effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi di una persona fisica o giuridica. Per accertare se una misura sia intesa a produrre simili

effetti e possa, pertanto, essere oggetto di un siffatto ricorso, occorre riferirsi alla sostanza di tale misura e valutarne gli effetti alla luce di criteri obiettivi, come il suo contenuto, tenendo conto, eventualmente, del contesto in cui quest'ultima è stata adottata nonché dei poteri dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo che ne è l'autore, dato che tali poteri devono essere intesi non in astratto, bensì come elementi idonei a chiarire l'analisi concreta del contenuto di tale misura (v., in tal senso, sentenze del 6 maggio 2021, ABLV Bank e a./BCE, C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369, punto 41 e giurisprudenza citata, nonché del 18 giugno 2024, Commissione/CRU, C-551/22 P, EU:C:2024:520, punto 65 e giurisprudenza citata).

38 Qualora il ricorso di annullamento avverso un atto adottato da un'istituzione sia proposto da una persona fisica o giuridica, la Corte ha ripetutamente dichiarato che tale ricorso è esperibile solo se gli effetti giuridici vincolanti di tale atto siano idonei ad incidere sugli interessi di tale persona, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 37 e giurisprudenza citata).

39 Occorre tuttavia sottolineare che la giurisprudenza citata al punto precedente è stata sviluppata nell'ambito di ricorsi proposti dinanzi al giudice dell'Unione da persone fisiche o giuridiche avverso atti di cui esse erano destinatarie. Qualora, come nel caso di specie, un ricorso di annullamento sia proposto da un ricorrente non privilegiato avverso un atto di cui esso non è destinatario, il requisito secondo cui gli effetti giuridici vincolanti del provvedimento impugnato devono essere tali da incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, si sovrappone alle condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 38).

40 A tale riguardo, tenuto conto dell'oggetto del primo motivo sollevato, occorre iniziare dall'esame se, per accogliere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, per il motivo che la lettera controversa non era idonea a produrre effetti giuridici vincolanti che incidessero sugli interessi della ricorrente modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica e, quindi, a costituire un atto impugnabile, il Tribunale abbia correttamente applicato i criteri relativi all'impugnabilità di un atto, alla luce della giurisprudenza citata ai punti da 37 a 39 della presente sentenza.

41 Nel caso di specie, il Tribunale ha rilevato, al punto 21 dell'ordinanza impugnata, che tale lettera, in primo luogo, ricorda che la partecipazione della ricorrente alla piattaforma TERRE non è possibile senza che la Commissione autorizzi preventivamente la Confederazione svizzera a parteciparvi, ai sensi dell'articolo 1, paragrafi 6 e 7, del regolamento 2017/2195, in secondo luogo, sottolinea che le condizioni per una tale partecipazione non sembrano soddisfatte e, in terzo luogo, chiede ai TSO dell'Unione di escludere la ricorrente da detta piattaforma entro il 1º marzo 2021.

42 Il Tribunale ha poi constatato, ai punti 23 e 24 dell'ordinanza impugnata, che il contesto giuridico in cui la lettera controversa si inscrive osta a che essa sia qualificata come atto inteso a produrre effetti giuridici vincolanti nei confronti della ricorrente, poiché l'articolo 1, paragrafo 7, del regolamento 2017/2195 non prevede il diritto della ricorrente di chiedere e ottenere dalla Commissione che essa autorizzi la Confederazione svizzera e, quindi, i TSO operativi in tale paese, a partecipare alle piattaforme europee di bilanciamento e, in particolare, alla piattaforma TERRE.

43 Per sostenere tale conclusione, il Tribunale ha fatto valere, in primo luogo, ai punti da 25 a 27 di detta ordinanza, che dalla formulazione dell'articolo 1, paragrafo 7, del regolamento 2017/2195 deriva che tale disposizione consente soltanto alla Commissione di prendere posizione sulla questione se occorra autorizzare tale partecipazione, ma non le impone alcun obbligo a tale riguardo, e che la Commissione resterebbe quindi legittimata a rifiutare tale partecipazione, anche nell'eventualità che le condizioni d'applicazione dell'articolo 1, paragrafo 6, di tale regolamento fossero soddisfatte.

44 In secondo luogo, il Tribunale ha sottolineato, ai punti 28 e 29 della stessa ordinanza, in sostanza, che, anche se l'articolo 1, paragrafo 7, del regolamento 2017/2195 stabilisce un procedimento che la Commissione deve seguire prima di adottare una decisione di autorizzazione, tale disposizione non conferisce alcun diritto alla ricorrente, in qualità di TSO operativo in Svizzera, ad avviare tale procedimento per associarvisi, in qualsiasi modo, e, in particolare, a titolo dell'esercizio del diritto di essere ascoltata. Il Tribunale ne ha concluso che l'adozione di una decisione che autorizzi la Confederazione svizzera e, quindi, i TSO dell'energia elettrica ivi stabiliti, a partecipare alle piattaforme europee di bilanciamento, dipende esclusivamente da una scelta effettuata dalla Commissione, che dispone, a tale proposito, di un potere discrezionale.

45 Al punto 30 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha aggiunto ancora che la circostanza che la ricorrente disponesse di un interesse diretto e individuale all'annullamento della lettera controversa, in quanto quest'ultima ha rifiutato di autorizzare la Confederazione svizzera e, quindi, i TSO ivi stabiliti a partecipare alle piattaforme europee di bilanciamento, non è idonea a conferirle il diritto di contestare tale lettera, in quanto quest'ultima non può essere considerata quale atto inteso a produrre effetti giuridici vincolanti nei suoi confronti.

46 Orbene, il Tribunale, nell'esaminare così se la lettera controversa costituisca una decisione idonea a produrre effetti giuridici vincolanti «nei confronti della ricorrente», idonei a modificare la sua situazione giuridica, ha erroneamente applicato criteri propri alle situazioni in cui la parte ricorrente è destinataria dell'atto impugnato e non quelli applicabili alle situazioni in cui, come nella fattispecie, la parte ricorrente non è destinataria dell'atto impugnato. Infatti, in questa seconda ipotesi, è sufficiente dimostrare che tale atto è inteso alla produzione di effetti giuridici vincolanti nei confronti, in particolare, dei suoi destinatari affinché esso sia considerato un atto impugnabile con ricorso di annullamento (v., in tal senso, sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 40). Per contro, in questa fase, non è necessario verificare se tali effetti giuridici siano idonei a incidere sugli interessi della parte ricorrente modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 39 della presente sentenza, poiché tale verifica viene necessariamente effettuata, come indicato in sostanza da quest'ultima giurisprudenza, nella fase dell'esame della condizione stabilita dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, secondo cui una persona dev'essere interessata direttamente e individualmente dall'atto da essa impugnato.

47 Inoltre, il ragionamento del Tribunale, come riassunto ai punti da 41 a 45 della presente sentenza, non tiene conto in misura sufficiente della sostanza della lettera controversa, con cui la Commissione ha dichiarato illegittima la partecipazione della ricorrente alla piattaforma TERRE e ha richiesto che fosse posto fine a tale partecipazione, e, in particolare, della circostanza che, in tale lettera, la Commissione ha constatato che le condizioni richieste dall'articolo 1, paragrafi 6 e 7, del regolamento 2017/2195 affinché la Confederazione svizzera potesse partecipare alle piattaforme europee di bilanciamento non erano soddisfatte e ha chiesto ai TSO dell'Unione «di

ripristinare la situazione conforme alle condizioni di partecipazione alle piattaforme dell'[Unione] previste da [tale regolamento] e di escludere [la ricorrente] dalla piattaforma TERRE entro il 1º marzo 2021».

48 A tale riguardo, si deve constatare, inoltre, che, il fatto che la lettera controversa rivesta non la forma di una decisione formale della Commissione, ma quella di una lettera firmata dalla direttrice di una direzione generale di tale istituzione, ossia la DG «Energia», non è determinante per la sua qualificazione come «atto impugnabile» ai sensi dell'articolo 263 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2008, Athinaïki Techniki/Commissione, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punti 44 e 59 e giurisprudenza citata). Infatti, in linea di principio, è irrilevante, in ordine alla qualifica dell'atto interessato, che esso soddisfi o meno talune esigenze formali, vale a dire, segnatamente, se sia correttamente rubricato dal suo autore o se menzioni le disposizioni che costituiscono il suo fondamento giuridico. Del pari, non rileva che l'atto in questione non sia stato notificato dalla Commissione alla parte ricorrente, atteso che tale vizio non può modificare la natura dell'atto (v., in tal senso, sentenza del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 47 e giurisprudenza citata).

49 Diversamente ragionando, la Commissione potrebbe sottrarsi al controllo del giudice dell'Unione violando requisiti di forma che regolano l'adozione dell'atto in questione, requisiti necessari in considerazione della sua vera sostanza, tra cui quelli relativi alla competenza del servizio che ha agito e alla corretta indicazione di tale atto come «decisione». Orbene, poiché l'Unione è una comunità di diritto le cui istituzioni sono soggette al controllo della conformità dei loro atti al Trattato, le modalità procedurali applicabili ai ricorsi di cui è adito il giudice dell'Unione devono essere interpretate, quanto più possibile, in modo tale che dette modalità possano ricevere un'applicazione che contribuisca al perseguimento dell'obiettivo di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2008, Athinaïki Techniki/Commissione, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punto 45 e giurisprudenza citata).

50 Orbene, risulta dal diniego della Commissione di autorizzare la Confederazione svizzera e, di conseguenza, i TSO operativi in tale paese a partecipare alle piattaforme europee di bilanciamento, a norma dell'articolo 1, paragrafo 7, del regolamento 2017/2195, combinato con la domanda inviata ai TSO dell'Unione di porre termine alla partecipazione della ricorrente alla piattaforma TERRE, che la lettera controversa è intesa a produrre effetti giuridici vincolanti.

51 Inoltre, basandosi, al punto 29 dell'ordinanza impugnata, sull'assenza di un diritto individuale della ricorrente, in forza dell'articolo 1, paragrafo 7, del regolamento 2017/2195, che circoscriverebbe il potere decisionale della Commissione nonché, successivamente, sull'esistenza di un potere discrezionale della Commissione riguardo all'adozione di decisioni in forza di tale disposizione, il Tribunale ha aggiunto un criterio relativo all'esistenza di un diritto soggettivo che non risulta dalla giurisprudenza della Corte relativa all'impugnabilità di un atto, ricordata ai punti 37 e 38 della presente sentenza.

52 Pertanto, il Tribunale ha commesso un doppio errore di diritto, in quanto, da una parte, ha considerato, senza valutare la vera sostanza della lettera controversa, che quest'ultima non costituisce un atto impugnabile con ricorso di annullamento in forza dell'articolo 263 TFUE e in quanto, dall'altra, ha aggiunto un criterio relativo all'esistenza di un diritto soggettivo.

53 Peraltro, alla luce delle considerazioni che figurano ai punti 47 e 50 della presente sentenza, l'argomento della Commissione, secondo cui la lettera controversa si limita a tracciare la situazione di diritto ai sensi del regolamento 2017/2195 e non produce alcun effetto giuridico vincolante sui suoi destinatari, non può che essere respinto.

54 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, occorre accogliere il primo motivo.

55 Di conseguenza, senza che occorra esaminare il secondo e il terzo motivo, l'ordinanza impugnata deve essere annullata.

Sul rinvio della causa dinanzi al Tribunale

56 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

57 Nel caso di specie, poiché il Tribunale ha dichiarato il ricorso irricevibile per il motivo che la lettera controversa non era idonea a produrre effetti giuridici vincolanti, la Corte non può, in questa fase del procedimento, statuire definitivamente su di esso.

58 Inoltre, a sostegno dell'eccezione di irricevibilità da essa sollevata, la Commissione ha fatto valere non soltanto il fatto che la lettera controversa non è un atto impugnabile, ma anche che la ricorrente non è legittimata ad agire, in quanto tale lettera non la riguarda direttamente.

59 A tale riguardo occorre ricordare che, conformemente all'articolo 263, quarto comma, TFUE, una persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro una decisione presa nei confronti di altre persone solo se tale decisione la riguarda direttamente e individualmente (sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 65).

60 Per quanto concerne, da una parte, l'eventualità che la ricorrente sia direttamente interessata dalla lettera controversa, che è diretta ai TSO dell'Unione, risulta da una giurisprudenza costante che tale condizione richiede la compresenza di due criteri cumulativi, vale a dire che il provvedimento contestato, in primo luogo, produca effetti direttamente sulla situazione giuridica del singolo e, in secondo luogo, non lasci ai propri destinatari, che sono incaricati della sua applicazione, alcun potere discrezionale quanto all'applicazione stessa, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie (v., in tal senso, sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 66 e giurisprudenza citata).

61 D'altra parte, per quanto concerne l'eventualità che la ricorrente sia individualmente interessata dalla lettera controversa, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguardi individualmente solamente qualora detta decisione li concerna a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che li caratterizzi rispetto a chiunque altro e, quindi, li distingua in modo analogo ai destinatari (v., in tal senso, sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 71 e giurisprudenza citata).

62 Inoltre, il fatto che il Tribunale abbia indicato, al punto 30 dell'ordinanza impugnata, che «la circostanza che la ricorrente disponesse di un interesse diretto e individuale all'annullamento della lettera [controversa] (…) non è idonea a conferirle il diritto di contestare detta lettera, in quanto quest'ultima non può essere considerata un atto inteso a produrre effetti giuridici vincolanti nei suoi confronti (…)», deve essere valutato, in assenza di qualsiasi motivazione diretta a suffragare l'esistenza di un siffatto interesse diretto e individuale, quale considerazione *ad abundantiam*, perché emessa per l'ipotesi in cui fosse constatato un interesse individuale e diretto. Tale considerazione non è comunque pertinente, poiché il Tribunale ha concluso che la lettera controversa non costituisce un atto inteso a produrre effetti giuridici vincolanti.

63 In tal contesto, occorre rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché decida se la ricorrente sia direttamente e individualmente interessata dalla lettera controversa, e si pronunci, se del caso, sulla sua domanda diretta all'annullamento di tale lettera.

Sulle spese

64 Poiché la causa viene rinviata dinanzi al Tribunale, occorre riservare le spese inerenti al presente procedimento d'impugnazione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara e statuisce:

1) **L'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 21 dicembre 2022, Swissgrid/Commissione (T-127/21, EU:T:2022:868), è annullata.**

2) **La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea.**

3) **Le spese sono riservate.**

Firme