Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 16 giugno 2022 [1]

Causa C-289/21

IG
contro
Varhoven administrativen sad

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria)]

«Procedimento pregiudiziale – Politica energetica – Promozione dell'efficienza energetica – Direttiva 2012/27/UE – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto a un ricorso effettivo e alla tutela giurisdizionale – Risarcimento del danno causato dalla violazione del diritto dell'Unione – Modifica di una normativa nazionale nel corso del procedimento per cassazione»

1. Conformemente al diritto processuale bulgaro, quale descritto nel presente rinvio pregiudiziale, i ricorsi giurisdizionali avverso un atto normativo subordinato alla legge divengono, in linea di principio, privi di oggetto quando l'atto di cui trattasi sia stato modificato prima della pronuncia della sentenza.

2. Nella controversia oggetto del procedimento principale, la persona che ha subito l'applicazione di tale norma processuale ha proposto, dopo che era stato dichiarato il venir meno dell'oggetto del suo ricorso in ragione della modifica dell'atto normativo, un'azione di responsabilità extracontrattuale nei confronti dello Stato.

3. Il giudice chiamato a pronunciarsi su tale azione chiede, in sintesi, se detta norma processuale sia compatibile con il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva protetto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

[1] Lingua originale: lo spagnolo.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva 2012/27/UE[2]

4. A tenore dell'articolo 9, paragrafo 1:

«Gli Stati membri provvedono affinché, nella misura in cui ciò sia tecnicamente possibile, finanziariamente ragionevole e proporzionato rispetto ai risparmi energetici potenziali, i clienti finali di energia elettrica, gas naturale, teleriscaldamento, teleraffreddamento e acqua calda per uso domestico, ricevano a prezzi concorrenziali contatori individuali che riflettano con precisione il loro consumo effettivo e forniscano informazioni sul tempo effettivo d'uso».

5. L'articolo 10 specifica il contenuto e le caratteristiche delle informazioni da fornire ai clienti nelle fatture.

B. Diritto bulgaro

1. Administrativnoprotsesualen kodeks[3]

6. L'articolo 156 così recita:

«(1) (...) Con il consenso degli altri convenuti e delle parti interessate alle quali l'atto contestato è favorevole, l'autorità amministrativa può revocare integralmente o parzialmente tale atto o adottare l'atto che aveva rifiutato di adottare.

(2) Dopo lo svolgimento della prima udienza, ai fini della revoca dell'atto è necessario anche il consenso del ricorrente.

(3) L'atto revocato può essere adottato nuovamente solo se ricorrono nuove circostanze.

(4) Se il ricorso contro l'atto è accompagnato da una domanda di risarcimento dei danni, il procedimento prosegue in relazione a tale domanda».

7. L'articolo 187 dispone quanto segue:

«(1) I ricorsi contro gli atti regolamentari di attuazione non sono soggetti a termini.

(2) È inammissibile il ricorso contro un atto regolamentare proposto dopo un primo ricorso per gli stessi motivi».

[2] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE (GU 2012, L 315, pag. 1).

[3] Codice di procedura amministrativa (DV n. 30, dell'11 aprile 2006).

8. L'articolo 195 stabilisce quanto segue:

(1) Un atto regolamentare di attuazione si considera annullato a decorrere dalla data in cui la decisione giudiziaria è divenuta definitiva.

(2) Le conseguenze giuridiche di un atto regolamentare dichiarato nullo o annullabile sono adottate d'ufficio dall'autorità competente entro un termine massimo di tre mesi a decorrere dalla data in cui la decisione giudiziaria è divenuta definitiva».

9. Ai sensi dell'articolo 204, paragrafo 3, se il danno è stato causato da un atto amministrativo nullo o revocato, l'illegittimità di quest'ultimo è accertata dal giudice adito con la domanda di risarcimento.

10. L'articolo 221, paragrafo 4, enuncia quanto segue:

«Qualora l'autorità amministrativa, con il consenso degli altri convenuti, revochi l'atto amministrativo o adotti l'atto la cui adozione era stata denegata, il Varhoven administrativen sad [Corte suprema amministrativa, Bulgaria] annulla, in quanto viziata da irregolarità procedurale, la decisione giudiziaria resa in relazione a tale atto o a tale diniego e pone fine al procedimento».

2. Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi[4]

11. L'articolo 1 dispone quanto segue:

«1. Lo Stato e le amministrazioni comunali rispondono dei danni sorti in capo a persone fisiche o giuridiche a seguito di azioni, omissioni o atti illegittimi dei loro organi o dipendenti nell'esercizio della o in relazione alla loro attività amministrativa (...).

2. I ricorsi proposti ai sensi del paragrafo 1 sono esaminati conformemente alla procedura prevista dal [codice di procedura amministrativa] (...)».

II. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

12. Il Naredba no 16–334 ot 6.04.2007 za toplosnabdyavaneto[5], adottato dal Ministro dell'Economia e dell'Energia della Repubblica di Bulgaria, ha inserito nell'allegato 1 dell'articolo 61, paragrafo 1, il metodo di ripartizione del consumo di energia termica negli immobili in condominio (in prosieguo: il «metodo di calcolo»).

13. IG ha contestato il metodo di calcolo dinanzi al Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa; in prosieguo: il «VAS») con il ricorso n. 1372/2016.

[4] Legge sulla responsabilità dello Stato e delle amministrazioni comunali in caso di danni (DV n. 60, del 5 agosto 1988).

[5] Regolamento n. 16-334 del 6 aprile 2007, sulla fornitura di teleriscaldamento (DV n. 34, del 24 aprile 2007).

14. Il 13 aprile 2018, il VAS, riunito in sezione di tre giudici, ha accolto detto ricorso, ritenendo che il metodo di calcolo non fosse conforme all'obiettivo di cui agli articoli 9 e 10 della direttiva 2012/27 (che l'energia termica sia fatturata sulla base del suo consumo effettivo), il che ne comportava la nullità ex tunc [6].

15. Il Ministro dell'Economia e dell'Energia ha proposto dinanzi al medesimo VAS, che avrebbe statuito in sezione di cinque giudici, il ricorso per cassazione n. 1318/2019 contro la sentenza di primo grado.

16. Il 20 settembre 2019 è entrato in vigore un nuovo regolamento che ha modificato, in particolare, la formula del metodo di calcolo.

17. L'11 febbraio 2020, una sezione del VAS composta da cinque giudici, competente a statuire sul ricorso per cassazione, ha dichiarato che la controversia era divenuta priva di oggetto. Esso ha basato la propria decisione sul fatto che la modifica del punto 6.1.1 del metodo di calcolo aveva comportato l'abrogazione di quest'ultimo e che, secondo il diritto nazionale, i giudici possono pronunciarsi nel merito solo in relazione a disposizioni vigenti.

18. Di conseguenza, la sezione del VAS di cinque giudici ha annullato la sentenza di primo grado, senza che occorresse esaminare la validità del metodo di calcolo. Tale decisione è passata in giudicato.

19. In siffatto contesto, IG ha chiesto dinanzi all'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria) un risarcimento pari a 830 lev bulgari (BGN), corrispondente alle spese sostenute nel primo procedimento (causa n. 1372/2016), e a BGN 300 per il danno morale [7] causato dalla sentenza sul ricorso per cassazione n. 1318/2019.

20. L'azione di risarcimento è diretta contro il VAS, parte convenuta nel procedimento dinanzi al giudice del rinvio.

21. In tale contesto, l'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia) sottopone alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la modifica di una disposizione di un atto normativo nazionale, precedentemente dichiarata dal giudice dell'impugnazione incompatibile con una norma vigente del diritto dell'Unione, esoneri la Corte di cassazione dall'obbligo di esaminare tale disposizione nella versione in vigore prima della modifica e di valutarne la compatibilità con il diritto dell'Unione.

2) Se la presunzione che la disposizione di cui trattasi sia stata revocata costituisca un rimedio giurisdizionale effettivo a tutela dei diritti e delle libertà garantiti dal diritto dell'Unione (nel caso di specie gli articoli 9 e 10 della direttiva 2012/27/UE), o se rappresenti un siffatto rimedio la possibilità prevista dal diritto nazionale di verificare se la norma nazionale in questione fosse conforme al diritto dell'Unione antecedentemente alla sua modifica, che

[6] In udienza, il VAS ha sostenuto che la sentenza del 13 aprile 2018 era basata su altri motivi. Tuttavia, la decisione di rinvio è categorica su tale punto e la Corte deve attenersi alle informazioni fornite dal giudice del rinvio. Al punto 5 di detta decisione si legge quanto segue: «con decisione (...) del 13 aprile 2018 (...) la formula utilizzata al punto 6.1.1 (...) è stata annullata in quanto considerata non conforme all'obiettivo di cui agli articoli 9 e 10 della direttiva 2012/27, trasposti dall'articolo 155, paragrafo 2, della legge sull'energia».

[7] Il danno lamentato consisteva nel «disappunto, nell'irritazione e nell'offesa derivanti dal comportamento dei giudici del VAS che non hanno garantito l'effettività del diritto dell'Unione e che, anziché definire la lite, hanno omesso di esercitare il proprio controllo sull'attività dell'esecutivo».

sussiste esclusivamente qualora il giudice competente sia investito di una domanda di risarcimento concreta fondata su tale disposizione, e solo con riferimento alla persona che ha proposto l'azione.

3) In caso di risposta affermativa alla seconda questione: se sia ammissibile che la disposizione controversa, nel periodo compreso tra la sua adozione e la sua modifica, continui a disciplinare i rapporti giuridici di una cerchia illimitata di persone che non abbiano proposto un ricorso per risarcimento danni in base a tale disposizione, e se sia ammissibile che la valutazione della conformità della disposizione giuridica nazionale con la norma di diritto dell'Unione per il periodo antecedente alla modifica non sia stata effettuata nei confronti di tali persone».

III. Procedimento dinanzi alla Corte

22. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta presso la cancelleria della Corte il 5 maggio 2021.

23. Hanno presentato osservazioni scritte la IG, il VAS, il governo polacco e la Commissione. Ad eccezione del governo polacco, tutte le suddette parti sono comparse all'udienza tenutasi il 6 aprile 2022.

IV. Analisi

A. Osservazioni preliminari

24. L'oggetto di un rinvio pregiudiziale deriva, naturalmente, dalla controversia che deve essere risolta nel procedimento principale. Ciò su cui si discute in quest'ultimo è soltanto se IG abbia diritto a ricevere un risarcimento per il danno che gli avrebbe arrecato la sentenza pronunciata in applicazione della norma processuale bulgara che gli ha impedito di ottenere una decisione nel merito sulla validità del metodo di calcolo.

25. Esulano quindi dal presente rinvio pregiudiziale le seguenti questioni: a) se il punto 6.1.1 del metodo di calcolo sia compatibile con la direttiva 2012/27; b) se IG avesse diritto ad essere risarcito per la violazione di tale direttiva; e c) se terze persone, diverse da IG, abbiano diritto a tale risarcimento.

26. La domanda di pronuncia pregiudiziale non riguarda quindi la questione se debbano o meno essere risarciti i danni cagionati dall'applicazione di una disposizione regolamentare in materia di efficienza energetica, che si asserisce in contrasto con il diritto dell'Unione. Gli unici danni di cui IG chiede il risarcimento sono, ribadisco, quelli (dichiarati) provocati da una normativa processuale interna che consente di privare di effetti una prima sentenza declaratoria della nullità del metodo di calcolo dell'energia fatturata.

27. Per pronunciarsi su tali danni e sul loro eventuale risarcimento, il giudice del rinvio deve sapere se sia compatibile con il diritto dell'Unione la norma nazionale per effetto della quale è rimasta priva di effetti la declaratoria di nullità del metodo di calcolo, pronunciata con la

sentenza di primo grado [8].

28. Inteso in tal modo il rinvio pregiudiziale, non si possono accogliere le eccezioni di irricevibilità opposte dal VAS, il quale adduce, in sostanza: a) l'inosservanza dell'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura della Corte di giustizia; b) la mancanza di collegamento tra la situazione giuridica di cui al procedimento principale e il diritto dell'Unione; e c) l'autorità di cosa giudicata della sentenza dell'11 febbraio 2020 [9].

29. Contrariamente a tali eccezioni, ritengo che:

– la decisione di rinvio contenga un'esposizione sufficiente dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a formulare le questioni pregiudiziali e sia pertanto soddisfatto il requisito fissato dall'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura della Corte;

– sussista un collegamento tra l'oggetto del procedimento principale e il diritto dell'Unione, tenuto conto del fatto che la controversia iniziale, che ha dato origine alla successiva azione risarcitoria, verteva sull'applicazione della direttiva 2012/27. L'esperibilità di tale azione può dipendere dall'idoneità dei rimedi processuali previsti dalla normativa bulgara per far valere il diritto dell'Unione;

– non viene messa in discussione l'autorità di cosa giudicata della sentenza del VAS dell' 11 febbraio 2020. Questione diversa è se, una volta ammessa tale qualità, si debba o meno riconoscere il diritto a un risarcimento per i danni eventualmente derivanti da detta sentenza, nella parte in cui applica la norma processuale controversa.

30. Inoltre, sono dell'avviso che si possa rispondere congiuntamente alle prime due questioni pregiudiziali e che la terza, come esporrò, sia irricevibile in quanto ipotetica.

B. Sulle questioni pregiudiziali prima e seconda

1. Ricorsi di annullamento e azioni di risarcimento come rimedi per garantire il rispetto dei diritti del singolo

31. Nella sentenza del 21 dicembre 2021, Randstad Italia [10], la Corte ha ribadito che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE obbliga gli Stati membri a stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, il rispetto del loro diritto a una tutela giurisdizionale effettiva [11].

[8] Il punto 17 della decisione di rinvio fa riferimento a un dibattito giurisprudenziale interno riguardante gli effetti delle modifiche regolamentari sui procedimenti di annullamento in corso. IG afferma che un'altra sentenza del VAS, del 26 giugno 2020, è entrata nel merito del ricorso per cassazione n. 14350/2019, analizzando la legittimità di alcuni articoli del regolamento n. 16-334 che erano stati abrogati o modificati prima della data in cui è stata pronunciata la sentenza. Tuttavia, dopo che tale elemento è stato discusso in udienza, tutto sembra indicare che il ricorso n. 14350/2019 riguardasse disposizioni che, alla data di chiusura della fase orale del procedimento, non risultavano interessate dall'abrogazione o dalla modifica.

[9] Il VAS, dopo avere sottolineato che la sentenza dell'11 febbraio 2020 ha acquisito autorità di cosa giudicata, afferma che il diritto dell'Unione non impone di disapplicare le norme interne che conferiscono tale qualità alle decisioni giudiziarie nazionali.

[10] C-497/20, EU:C:2021:1037 (in prosieguo: la «sentenza Randstad Italia»).

[11] Sentenza Randstad Italia, punto 56, che richiama la sentenza del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punto 32).

32. Tale obbligo degli Stati membri è compatibile con il principio dell'autonomia procedurale in forza del quale, fatta salva l'esistenza di norme dell'Unione in materia, spetta agli Stati membri stabilire le modalità procedurali di tali rimedi giurisdizionali [12].

33. Il margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri si estende al punto che il diritto dell'Unione non impone loro di prevedere un'azione *autonoma* [13] che consenta di contestare *direttamente*, in via principale, le disposizioni nazionali con esso in contrasto.

34. La Corte ha escluso che la mancanza di tale azione autonoma nel diritto nazionale violi l'articolo 47 della Carta: «il principio di tutela giurisdizionale effettiva non richiede, in quanto tale, l'esistenza di un ricorso autonomo diretto, in via principale, a contestare la conformità di disposizioni nazionali alle norme dell'Unione, purché esistano uno o più rimedi giurisdizionali che consentano, in via incidentale, di garantire il rispetto dei diritti che spettano ai singoli in forza del diritto dell'Unione» [14].

35. Pertanto, per tutelare i diritti che «spettano ai singoli» in forza delle norme dell'Unione, è sufficiente che altri rimedi giurisdizionali garantiscano, in via incidentale, il rispetto di tali diritti.

36. Tra i rimedi processuali idonei a garantire, anche solo incidentalmente, il rispetto dei diritti riconosciuti dalle norme dell'Unione vi è l'azione diretta a far valere la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli in conseguenza della violazione di tali diritti.

37. Pertanto, «la piena efficacia del diritto dell'Unione e l'effettiva tutela dei diritti che i singoli ne derivano possono, se del caso, essere garantiti dal principio della responsabilità extracontrattuale dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili, principio inerente al sistema dei Trattati su cui si basa quest'ultima» [15].

38. L'applicazione di tale giurisprudenza determina la compatibilità, in linea di principio, con l'articolo 47 della Carta di una normativa processuale che, senza prevedere ricorsi di annullamento, istituisca azioni risarcitorie che consentano agli interessati di tutelare efficacemente i loro diritti.

39. Spetta al giudice del rinvio stabilire se, per le sue caratteristiche, il rimedio processuale risarcitorio previsto dal diritto bulgaro, che gli è familiare, sia idoneo a tutelare efficacemente i diritti conferiti al ricorrente dal diritto dell'Unione.

40. Nell'ambito di tale analisi, il giudice del rinvio può trarre utili considerazioni dalla sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev [16], da lui stesso citata, a maggior ragione in quanto in essa sono affrontate questioni legate alla disciplina bulgara delle azioni per responsabilità extracontrattuale dirette contro lo Stato [17].

[12] Sentenza Randstad Italia, punto 58: «fatta salva l'esistenza di norme dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, in forza del principio dell'autonomia procedurale, stabilire le modalità processuali dei rimedi giurisdizionali di cui al punto 56 della presente sentenza, a condizione, tuttavia, che tali modalità, nelle situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, non siano meno favorevoli rispetto a quelle relative a situazioni analoghe disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza) e che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'Unione (principio di effettività)».

[13] Si intende come tale l'azione o il ricorso diretti in via principale contro la norma in sé e non solo contro i singoli atti di applicazione della stessa.

[14] Sentenza del 21 novembre 2019, Deutsche Lufthansa (C-379/18, EU:C:2019:1000, punto 61).

[15] Sentenza del 19 dicembre 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punto 54).

[16] Causa C-571/16, EU:C:2018:807.

[17] Dette considerazioni, nella misura in cui sono generali, continuano ad essere valide, sebbene la legislazione bulgara in tale materia sia stata modificata, come è stato sottolineato in udienza.

41. In detta sentenza, la Corte ha dichiarato quanto segue:

– «il giudice nazionale può verificare se il soggetto leso abbia dato prova di una ragionevole diligenza per evitare il danno o limitarne l'entità e, in particolare, se esso abbia tempestivamente esperito tutti i rimedi giuridici a sua disposizione» [18];

– «[t]uttavia, (...) sarebbe contrario al principio di effettività imporre ai soggetti lesi di esperire sistematicamente tutti i mezzi di tutela giudiziaria a loro disposizione anche qualora ciò dovesse causare difficoltà eccessive oppure non si potesse ragionevolmente pretendere da loro» [19];

– «l'obbligo di far previamente accertare l'annullamento dell'atto amministrativo all'origine del danno non è di per sé contrario al principio di effettività. Tuttavia, un obbligo del genere può rendere eccessivamente difficile ottenere il risarcimento dei danni arrecati dalla violazione del diritto dell'Unione se, in pratica, tale annullamento è escluso» [20].

2. Il duplice regime processuale del diritto bulgaro: ricorsi contro atti regolamentari e azioni di risarcimento

42. Il diritto bulgaro prevede un ricorso diretto (autonomo) che agevola il controllo della compatibilità della normativa interna con il diritto dell'Unione. Tale ricorso è per l'appunto quello che ha reso possibile la sentenza di primo grado, del 13 aprile 2018, con la quale è stata dichiarata la nullità del punto 6.1.1 del metodo di calcolo, in quanto non conforme agli obiettivi della direttiva 2012/27 [21].

43. A prescindere da tale ricorso diretto, il diritto bulgaro autorizza anche la via incidentale, consistente nell'azione di risarcimento extracontrattuale nei confronti dello Stato di fronte alla violazione di una norma dell'Unione che abbia conferito diritti ai singoli.

44. In udienza è stato sottolineato che il rimedio risarcitorio consente ai giudici competenti di dichiarare, ancorché incidenter tantum e con effetto tra le parti della controversia, l'illegittimità dell'atto normativo subordinato alla legge dal quale deriva il danno cagionato al ricorrente. Detti giudici non sembrano incontrare un limite nella circostanza che l'atto normativo sia stato revocato o modificato prima della sentenza.

45. Tale duplice regime processuale sarebbe sufficiente, in linea di principio, a soddisfare il diritto alla tutela giurisdizionale, come affermano il VAS, il governo polacco e la Commissione:

– secondo il VAS, il diritto nazionale offre a chiunque si consideri leso da un atto amministrativo asseritamente illegittimo la possibilità di ottenere il risarcimento dei danni subiti, mediante un'azione risarcitoria. Tale azione consente inoltre di sottoporre a giudizio la legittimità dell'atto in questione e risponde, in particolare, ai principi di equivalenza e di effettività imposti dal diritto dell'Unione;

[18] Punto 140.

[19] Punto 142.

[20] Punto 143.

[21] V. nota 6 delle presenti conclusioni.

– secondo il governo polacco, l'articolo 47 della Carta non richiede che esista un ricorso autonomo per mettere in discussione la conformità delle disposizioni nazionali con il diritto dell'Unione. Dal momento che il diritto bulgaro sembra consentire che, in occasione di un'azione di risarcimento dei danni arrecati da un atto amministrativo revocato, possa dichiararsi l'illegittimità di quest'ultimo, la normativa nazionale controversa è conforme alle esigenze del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva;

– la Commissione condivide, in sostanza, la tesi del governo polacco per quanto riguarda l'adeguatezza, in relazione all'articolo 47 della Carta, di un rimedio risarcitorio che permetta di esaminare la legittimità della disposizione regolamentare modificata.

46. La giurisprudenza della Corte sopra richiamata suffragherebbe tale valutazione. Purché sia efficace, la via della responsabilità dello Stato può offrire un rimedio di fronte ai danni arrecati ai singoli se, attraverso di essa, è ancora possibile controllare la conformità della norma nazionale al diritto dell'Unione.

47. Tuttavia, tale risposta iniziale deve essere precisata segnalando la possibile inefficacia o gli effetti perturbanti del ricorso autonomo, quale disciplinato dal diritto bulgaro, per quanto riguarda la piena garanzia del controllo della compatibilità di una disposizione regolamentare nazionale con il diritto dell'Unione. Tali effetti perturbanti si producono anche sul rimedio risarcitorio, nel modo che esporrò più avanti.

48. È vero che, come ho già ricordato, il diritto dell'Unione non richiede che esista un ricorso autonomo. Tuttavia, se uno Stato membro lo prevede, ritengo che la libertà degli Stati membri di configurare le modalità processuali dei rimedi giurisdizionali ai quali si riferisce l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE sia soggetta ai principi di equivalenza e di effettività [22].

49. La via della responsabilità dello Stato membro costituisce un rimedio sussidiario per la tutela effettiva dei diritti dei singoli laddove il diritto nazionale non offra un ricorso autonomo. Se esiste, quest'ultimo deve essere conforme, ribadisco, ai requisiti di equivalenza e di effettività imposti dal diritto dell'Unione.

50. Inoltre, se il diritto processuale interno rende difficile, ostacola o ritarda l'accesso del singolo al rimedio risarcitorio, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva non è rispettato e, di conseguenza, può sussistere un ulteriore motivo per far valere la responsabilità dello Stato. Si tratta per l'appunto della responsabilità per quale IG chiede di essere risarcito nel procedimento principale.

51. Il ricorso autonomo previsto dal diritto bulgaro soddisfa i requisiti di equivalenza e di effettività imposti dal diritto dell'Unione?

52. Per quanto riguarda il principio di *equivalenza*, tutto sembra indicare che la perdita di oggetto (dichiarata dal VAS nel presente procedimento) non comporti la privazione dei ricorsi diretti contro norme interne incompatibili con il diritto dell'Unione.

53. Fatta salva la verifica del giudice del rinvio, dalle informazioni disponibili si evince che l'oggetto del ricorso sarebbe venuto meno anche qualora la disposizione contestata fosse stata invalida per violazione di una norma nazionale gerarchicamente superiore.

[22] Sentenze Randstad Italia, punto 58, e del 10 marzo 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punto 49).

54. Quanto al principio di *effettività*, la controversia da dirimere nel procedimento principale evidenzia che il ricorso autonomo rende molto difficile, in pratica, l'esercizio del diritto conferito a IG dalle norme dell'Unione, quando con esso interferisca la modifica della norma contestata, come osserverò di seguito.

3. Il venir meno dell'oggetto del ricorso diretto contro un atto regolamentare e le conseguenze della modifica di tale atto

55. Secondo le informazioni contenute nel fascicolo, confermate nel corso dell'udienza, il ricorso contro gli atti normativi subordinati alla legge è configurato nel diritto bulgaro in maniera tale che (come è avvenuto nel caso di specie) il suo oggetto può venir meno qualora l'atto impugnato venga modificato prima che i giudici si siano pronunciati definitivamente nel merito [23].

56. Sotto il profilo astratto, il diritto dell'Unione non osta a che uno Stato membro configuri le azioni di nullità degli atti normativi in modo che, come regola generale, i giudici competenti debbano pronunciarsi solo sulla legittimità delle norme vigenti al momento della sentenza [24].

57. È tuttavia possibile, a seconda delle caratteristiche peculiari di tale regola secondo il diritto interno, che la sua applicazione implichi una forte limitazione della possibilità per i giudici di controllare, in via principale e con efficacia erga omnes, la legittimità della disposizione contestata e successivamente modificata.

58. Occorre quindi esaminare se, attraverso tale limitazione, il diritto bulgaro fornisca una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'Unione contro gli effetti prodotti da una norma prima della sua modifica o abrogazione.

59. Nella controversia principale, il fatto che la disposizione contestata da IG nel procedimento n. 1372/2016 sia stata modificata prima della decisione sul ricorso per cassazione è stato sufficiente perché fosse annullata la sentenza di accoglimento pronunciata in primo grado. All'annullamento di tale disposizione, pronunciato con la sentenza di primo grado, è seguito l'annullamento di detta sentenza, senza che il giudice di cassazione l'abbia esaminata nel merito.

60. IG non ha quindi potuto ottenere, in via definitiva, l'annullamento dell'atto regolamentare che aveva già conseguito in primo grado. Al contrario, sono persistiti, nonostante detta sentenza, gli effetti prodotti nel periodo trascorso tra l'entrata in vigore di tale atto, che era in contrasto con il diritto dell'Unione, e la sua modifica sopravvenuta.

[23] La modifica sopravvenuta consente, in tal modo, che persistano gli effetti prodotti fino ad allora dalla disposizione impugnata. Nelle sue osservazioni scritte, il VAS deduce che, nel sistema processuale dell'Unione, sulla base dell'articolo 149 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, quest'ultima riconosce che un ricorso diretto diviene privo di oggetto se l'atto impugnato è stato modificato prima della pronuncia della sentenza. Orbene, a prescindere dal fatto che tale soluzione prevale quando non vi sia stata una pronuncia in primo grado, conformemente alla giurisprudenza della Corte, un'azione di nullità contro un atto che non sia più in vigore non diventa necessariamente priva di oggetto per questo motivo, se il ricorrente mantiene un interesse all'annullamento di tale atto. V., in tal senso, K. Lenaerts, I. Maselis e K. Gutman: *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, paragrafo 7.10, e giurisprudenza citata.

[24] In alcuni Stati membri, tale regola si applica al controllo a posteriori della costituzionalità delle leggi. L'abrogazione di queste ultime dopo la proposizione della domanda comporta, in linea di principio, l'archiviazione del ricorso in quanto si ritiene che, in un procedimento volto alla depurazione oggettiva dell'ordinamento giuridico, non vi sia luogo a pronunciare una sentenza su un testo legale non vigente. Tuttavia, siffatto criterio può non essere applicato allorché, nonostante l'abrogazione, la legge continui a produrre effetti (ultrattività) o sia necessario accertare se essa, supponendo che sia applicabile ai fatti di cui trattasi secondo il principio «tempus regit factum», fosse conforme alla Costituzione.

61. Tale risultato è stato prodotto da un regime normativo (o, quanto meno, alla sua interpretazione giurisprudenziale) che, come è emerso in udienza, non sembra soddisfare i requisiti di chiarezza e prevedibilità necessari per la salvaguardia del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

62. In udienza si è discusso su quale fosse la base giuridica in virtù della quale la sezione di cinque giudici del VAS aveva deciso di dichiarare la cessazione dell'oggetto del contendere. La rappresentante del VAS ha sostenuto, in risposta ai quesiti della Corte, che tale base giuridica non era individuabile nell'articolo 221, paragrafo 4, del codice di procedura amministrativa [25] e che la sezione di cinque giudici non aveva indicato alcun'altra norma positiva cui fare riferimento [26].

63. Le conseguenze (negative per il ricorrente, che viene privato della risposta giudiziale nel merito, pur essendo risultato vittorioso in primo grado) della mancanza di chiarezza e di prevedibilità della norma si aggravano se, come affermato da IG, essa viene applicata senza prima sentire le parti intervenute, affinché si esprimano in merito alla sua incidenza sulla controversia [27].

64. Spetta al giudice del rinvio verificare se la normativa processuale controversa sia sufficientemente chiara e prevedibile per quanto riguarda i suoi effetti o se, al contrario, il singolo interessato da una disposizione interna incompatibile con il diritto dell'Unione sia lasciato in balia delle differenze di apprezzamento tra i vari giudici, con conseguente pregiudizio alla certezza del diritto.

65. Tuttavia, l'aspetto più delicato nella valutazione di tale normativa processuale è che essa consente al potere esecutivo di privare di efficacia, retroattivamente, una sentenza già pronunciata, con la quale è stata dichiarata la violazione del diritto dell'Unione. È sufficiente che, prima che il giudice di cassazione si pronunci, venga adottata una mera modifica [28] della norma annullata da detta sentenza.

66. Ciò sarebbe accaduto nel caso di specie: la modifica del metodo di calcolo sarebbe motivata «proprio dalla» sentenza di primo grado che ne aveva disposto l'annullamento [29].

67. Se così fosse – il che, di nuovo, deve essere accertato dal giudice del rinvio –, l'effettività dei ricorsi di annullamento diretti contro norme subordinate alla legge, con i quali sia stata ottenuta una dichiarazione della non conformità di dette norme al diritto dell'Unione, sarebbe soggetta alla volontà dell'autorità che ha emanato la disposizione impugnata.

[25] Ricordo che tale disposizione, riprodotta al paragrafo 10 delle presenti conclusioni, prevede che l'autorità amministrativa «revochi» l'atto impugnato, nel qual caso il VAS annulla la decisione giudiziaria pronunciata in relazione a tale atto.

[26] Secondo la decisione di rinvio (punto 9), il VAS aveva sostenuto che nella controversia vi era un atto normativo revocato, rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 204, paragrafo 3, del codice di procedura amministrativa. Ai sensi di tale disposizione, quando il danno è stato causato da un atto revocato, l'illegittimità di quest'ultimo deve essere accertata dal giudice investito della domanda di risarcimento.

[27] In udienza, IG ha affermato che la sezione del VAS si è pronunciata senza ascoltarlo in merito all'eventuale venir meno dell'oggetto del ricorso.

[28] Dalla discussione in udienza è emerso che un minimo cambiamento della disposizione regolamentare sarebbe sufficiente a rendere privo di oggetto il procedimento giurisdizionale in corso. IG aveva sostenuto (punto 45 delle sue osservazioni scritte) che la modifica introdotta non era tale, in quanto il nuovo regolamento ha adottato il medesimo metodo di calcolo. Il giudice del rinvio, tuttavia, afferma che il regolamento pubblicato il 20 settembre 2019 ha modificato quello precedente, «in particolare», per quanto riguarda il punto 6.1.1. del metodo di ripartizione dell'energia termica negli edifici condominiali (punto 6 della decisione di rinvio).

[29] Punto 4 delle osservazioni scritte di IG, che ha insistito su tale punto in udienza. A mio avviso, le sue valutazioni non sono state confutate durante la successiva discussione.

68. In tale contesto, nulla impedirebbe a detta autorità di decidere di modificare l'atto normativo proprio per evitare gli effetti annullatori di una prima sentenza di accoglimento prima che essa sia confermata da una sentenza definitiva in cassazione.

69. In altre parole, il regime processuale di cui trattasi potrebbe essere utilizzato come uno strumento per ottenere l'inefficacia di una precedente pronuncia di nullità basata sulla violazione del diritto dell'Unione. Nella stessa misura, esso renderebbe eccessivamente difficile, in violazione del principio di effettività, la tutela dei diritti dei singoli.

70. È vero che, come affermato dal VAS in udienza, il potere esecutivo o, in generale, l'autorità amministrativa che ha adottato un atto normativo subordinato alla legge può, in qualsiasi momento, modificarlo o abrogarlo.

71. Tale facoltà, tuttavia, non può essere utilizzata come un mezzo per *neutralizzare* sentenze già pronunciate dagli organi giurisdizionali con le quali sia stata accertata la violazione delle norme dell'Unione, qualora tale meccanismo precluda, al contempo:

– il riesame della sentenza di primo grado da parte di un giudice superiore (nel caso di specie, il VAS riunito in sezione di cinque giudici), che ne dichiarerà la nullità non per motivi di merito, bensì per una circostanza del tutto estranea al procedimento e che dipende unicamente dalla volontà unilaterale dell'autore della norma, che è peraltro ricorrente in cassazione;

– la produzione degli effetti inerenti alla dichiarazione di nullità dell'atto regolamentare contestato, quale pronunciata dal giudice di primo grado, compresi gli effetti relativi al periodo durante il quale tale atto era in vigore.

72. Il risultato cui si perviene è che un ricorso di annullamento proposto quando l'atto normativo era in vigore ed era stato validamente giudicato in modo favorevole al ricorrente da una sentenza di primo grado, pronunciata in una data in cui tale atto era ancora in vigore, viene dichiarato privo di oggetto in ragione della modifica sopravvenuta del medesimo atto, successiva alla pronuncia di detta sentenza.

73. In sintesi, l'autorità che adotta inizialmente l'atto e lo modifica in «reazione» alla sentenza di primo grado (contro la quale la stessa autorità ha proposto ricorso per cassazione) ottiene che detta sentenza non abbia alcuna efficacia, sebbene nessun giudice di grado superiore si sia pronunciato sul suo contenuto.

74. Il ricorso di annullamento sarebbe soggetto, in definitiva, a un'alea inaccettabile quanto al suo esito. Quest'ultimo non dipenderebbe da una valutazione giudiziale nel merito, bensì dall'eventualità di una modifica normativa introdotta dall'autorità autrice della disposizione contestata dopo avere constatato che la contestazione giudiziale in primo grado le è stata sfavorevole.

75. Ne consegue, a mio avviso, che il ricorso autonomo previsto dal diritto bulgaro, nelle circostanze che ho appena analizzato, non sembra offrire una tutela effettiva a chi lamenti la violazione dei diritti conferitigli dall'ordinamento dell'Unione.

76. Spetta tuttavia al giudice del rinvio valutare se il regime processuale interno possa essere interpretato in modo che consenta, nelle circostanze della controversia sottoposta al suo giudizio, che la modifica della norma impugnata non precluda una pronuncia definitiva sul merito del ricorso.

77. A tal fine sarebbe necessario determinare con certezza se le conseguenze del regime di cui trattasi, per quanto riguarda il venir meno dell'oggetto dei ricorsi ancora sub iudice, siano sufficientemente chiare e precise e abbiano una base giuridica solida.

78. Si potrebbe, infine, considerare l'eventualità che, una volta respinto il ricorso di annullamento in conseguenza del venir meno del suo oggetto, la parte lesa possa far valere la responsabilità dello Stato, quale meccanismo sussidiario per la tutela dei diritti violati.

79. L'azione di risarcimento, come ho già anticipato, servirebbe per risarcire i danni provocati a IG dal fatto che egli è stato costretto a ricorrere ad un rimedio processuale che in definitiva è risultato infruttuoso, per circostanze del tutto estranee al suo comportamento.

80. A mio avviso, la responsabilità per il danno arrecato dall'applicazione di una normativa incompatibile con il diritto dell'Unione dovrebbe essere fatta valere attraverso la via risarcitoria solo qualora il regime processuale controverso non ammettesse un'interpretazione conforme alle esigenze del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

81. Inoltre, bisognerebbe precisare se, in ragione della particolarità del sistema di attuazione delle direttive, il diritto nazionale consenta di tenere conto del legittimo interesse di coloro che, nella situazione di IG, possono far valere i diritti conferiti da una direttiva solo ove sia dichiarata la nullità della disposizione interna incompatibile con essa.

82. Infatti, quand'anche la direttiva da cui derivano i diritti riconosciuti al singolo fosse direttamente applicabile, difficilmente IG potrebbe invocarla nei confronti di un singolo quale l'impresa fornitrice di energia, alla quale sono state versate le somme risultanti dall'applicazione del punto 6.1.1 del metodo controverso [30].

83. In definitiva, per ottenere la tutela dei diritti loro conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, il duplice regime processuale descritto nella decisione di rinvio obbligherebbe i singoli a:

– chiedere, in una prima fase, l'annullamento della disposizione regolamentare incompatibile con il diritto dell'Unione attraverso un ricorso che, anche se accolto in primo grado, può diventare improvvisamente privo di oggetto in conseguenza di una modifica di detta disposizione, diretta ad evitare gli effetti del suo annullamento;

– chiedere, in una seconda fase, il risarcimento del danno subito facendo valere la responsabilità dello Stato [31].

[30] A tale proposito v., in generale, sentenza del 7 agosto 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631).

[31] Il VAS ha sostenuto in udienza che chi contesta dinanzi ad esso la legittimità di una disposizione regolamentare può anche chiedere il corrispondente risarcimento. Tuttavia, come ha spiegato, il VAS stesso dovrebbe trasmettere tale domanda al giudice competente, il quale accerterebbe se si sia verificata un'ipotesi di responsabilità dello Stato.

84. In tali circostanze, ritengo che la disciplina processuale controversa renda eccessivamente difficile ottenere la tutela giurisdizionale per rendere effettiva la protezione dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione.

85. Ciò vale per i singoli che abbiano chiesto l'annullamento giudiziale della normativa incompatibile con il diritto dell'Unione. Non vale invece per coloro che non abbiano reagito di fronte a quest'ultima e che dovranno chiedere il risarcimento, se del caso, facendo valere la responsabilità dello Stato.

C. Sulla terza questione pregiudiziale

86. Il giudice del rinvio chiede se sia «ammissibile che la disposizione controversa, nel periodo compreso tra la sua adozione e la sua modifica, continui a disciplinare i rapporti giuridici di una cerchia illimitata di persone che non abbiano proposto un ricorso per risarcimento danni in base a tale disposizione».

87. Data la risposta da me suggerita alla prima e alla seconda questione pregiudiziale, ritengo che non occorra rispondere alla terza.

88. Ad ogni modo, l'interrogativo sollevato nella terza questione ha carattere meramente ipotetico nel contesto del rinvio pregiudiziale.

89. Per pronunciarsi sulla domanda di risarcimento proposta da IG (che, ricordo, costituisce l'oggetto del procedimento principale), è irrilevante quale sia il regime dei rapporti giuridici di terzi, non ricorrenti, o che «la valutazione della conformità della disposizione giuridica nazionale con la norma di diritto dell'Unione per il periodo antecedente alla modifica non sia stata effettuata nei confronti di tali persone».

90. Infatti, la sorte della domanda di IG che ha dato luogo al presente rinvio pregiudiziale non riguarda le «persone che non abbiano proposto un ricorso per risarcimento danni». Il giudice del rinvio deve prendere in considerazione solo detta domanda.

91. Pertanto, ritengo che la terza questione pregiudiziale, formulata nei termini che ho appena riportato, sia irricevibile.

V. Conclusione

92. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di rispondere all'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria) nel seguente modo:

«Il principio della tutela giurisdizionale effettiva e, in particolare, l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non richiedono, in quanto tali, l'esistenza di un ricorso autonomo diretto, in via principale, a contestare la conformità delle disposizioni nazionali alle norme dell'Unione, purché esistano uno o più rimedi giurisdizionali che consentano, in via incidentale, di garantire il rispetto dei diritti che spettano ai singoli in forza del diritto dell'Unione.

Una normativa nazionale che prevede un ricorso autonomo per contestare la conformità delle disposizioni nazionali con norme dell'Unione deve garantire l'effettività di tale meccanismo di contestazione messo a disposizione dei singoli.

Tale effettività non è garantita se, in applicazione di una normativa nazionale, la sentenza di un giudice che abbia dichiarato, in primo grado, l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di un atto normativo senza rango di legge e contro la quale sia stato proposto un ricorso per cassazione, può essere annullata, senza esaminarne la relativa motivazione, in ragione della mera modifica dell'atto regolamentare introdotta, dopo la pronuncia di tale sentenza, dalla medesima autorità dalla quale promana l'atto contestato e che, in tal modo, priva detta sentenza di effetti e ne impedisce l'esame di merito nell'ambito del procedimento per cassazione».