Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

8 ottobre 2025 *

«Energia – Mercato interno dell'energia elettrica – Orientamenti in materia di bilanciamento del sistema elettrico – Articolo 1 del regolamento (UE) 2017/2195 – Piattaforma europea per il processo di compensazione dello sbilanciamento – Mancata partecipazione del gestore del sistema di trasmissione svizzero – Decisione dell'ACER che modifica il quadro di attuazione della piattaforma – Ricorso proposto dinanzi alla commissione dei ricorsi dell'ACER – Condizioni e modalità specifiche di ricorso – Articolo 28 del regolamento (UE) 2019/942 – Irricevibilità per assenza di legittimazione ad agire dinanzi alla commissione dei ricorsi – Incidenza diretta e individuale»

Nella causa T-556/23,

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

ricorrente,

contro

Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), rappresentata da P. Martinet e E. Tremmel, in qualità di agenti, assistiti da B. Creve e T. Kölsch, avvocati,

convenuta,

sostenuta da

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

interveniente,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata),

composto, in sede di deliberazione, da P. Škvařilová-Pelzl, presidente, I. Nõmm (relatore), G. Steinfatt, D. Kukovec e R. Meyer, giudici,

cancelliere: I. Kurme, amministratrice

* Lingua processuale: l'inglese.

vista la fase scritta del procedimento,

in seguito all'udienza del 12 marzo 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, la Swissgrid AG, ricorrente, chiede l'annullamento della decisione A-009-2022 della commissione dei ricorsi dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), del 29 giugno 2023, che rigetta in quanto irricevibile il ricorso avverso la decisione 16/2022 dell'ACER, del 30 settembre 2022 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Fatti

2 La ricorrente è una società anonima di diritto svizzero, che costituisce l'unico gestore del sistema di trasmissione di energia elettrica (in prosieguo: «TSO» [transmission system operator]), in Svizzera.

3 La ricorrente ha partecipato dal 2012 all'International Grid Control Cooperation (IGCC), una struttura di cooperazione tra TSO avente per obiettivo di ottimizzare la gestione automatizzata delle riserve per il ripristino della frequenza attraverso un processo di compensazione dello sbilanciamento. Nel 2016, undici TSO, fra cui la ricorrente, hanno stipulato tra loro l'accordo multilaterale sull'IGCC, il quale disciplinava le modalità della loro cooperazione.

4 Sulla base del regolamento (CE) n. 714/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica e che abroga il regolamento (CE) n. 1228/2003 (GU 2009, L 211, pag. 15), la Commissione europea ha adottato il regolamento (UE) 2017/2195, del 23 novembre 2017, che stabilisce orientamenti in materia di bilanciamento del sistema elettrico (GU 2017, L 312, pag. 6), il quale prevede l'istituzione di piattaforme europee comuni per l'attuazione del processo di compensazione dello sbilanciamento e la realizzazione delle condizioni per lo scambio di energia di bilanciamento proveniente dalle riserve per il ripristino della frequenza e dalle riserve di sostituzione e, segnatamente, al suo articolo 22, una piattaforma europea per il processo di compensazione dello sbilanciamento.

5 Nel mese di dicembre 2019, i TSO parti dell'accordo multilaterale sull'IGCC, fra cui la ricorrente, hanno concluso un accordo di cooperazione sull'IGCC (in prosieguo: l'«accordo di cooperazione sull'IGCC»), il quale sostituisce il predetto accordo multilaterale. Tale accordo di cooperazione è soggetto a un accordo principale riguardante le piattaforme di bilanciamento, comune a tutte le piattaforme, anch'esso entrato in vigore il 1º luglio 2020 (in prosieguo: l'«accordo principale»).

6 Il 24 giugno 2020, l'ACER ha adottato la decisione 13/2020 relativa alla creazione di una piattaforma europea per il processo di compensazione dello sbilanciamento (imbalance netting process, in prosieguo: la «piattaforma IN»), comprendente, in allegato, il quadro di attuazione di detta piattaforma mFRR (in prosieguo: il «quadro di attuazione»).

7 L'articolo 2, paragrafo 1, lettera j), del quadro di attuazione definiva la nozione di «TSO membro» come «qualsiasi TSO che [aveva] aderito alla piattaforma IN, ivi inclusi i TSO di zone [per il controllo della frequenza della potenza] sfruttati da diversi TSO di vari Stati membri o paesi terzi» e l'articolo 2, paragrafo 1, lettera l), la nozione di «TSO partecipante» come «qualsiasi TSO membro che utilizzi la piattaforma IN al fine di attuare il processo di compensazione dello sbilanciamento per gli scambi di energia di bilanciamento previsti».

8 L'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del quadro di attuazione indicava che l'IGCC «[era] il progetto di attuazione che si evolve[va] verso la piattaforma IN» e il suo articolo 5, paragrafo 2, che «tutti i TSO membri pattui[vano] di mettere in atto tutti gli adeguamenti necessari alle funzionalità dell'IGCC conformemente [al quadro di attuazione] (...)». Ai sensi del suo articolo 5, paragrafo 3, del quadro di attuazione, al fine di soddisfare l'obbligazione di rendere operativa la piattaforma IN, tutti i TSO membri «istitui[vano] la piattaforma IN, la quale [era] basata sul progetto di attuazione dell'IGCC che [era] trasformato in piattaforma IN dopo l'adozione [del quadro di attuazione]».

9 Il 31 marzo 2022, in applicazione dell'articolo 10, paragrafo 2, del quadro di attuazione, la rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica (in prosieguo: la «ENTSO-E») ha presentato all'ACER una proposta di modifica di detto quadro di attuazione, relativamente alla designazione delle entità che eserciterebbero le funzioni ivi definite.

10 Il 30 settembre 2022, l'ACER ha adottato la decisione 16/2022 recante modifica del quadro di attuazione. L'articolo 1, lettera b), dell'allegato I di tale decisione ha modificato la definizione di «TSO membro» che si trova all'articolo 2, paragrafo 1, lettera j), del quadro di attuazione, in modo tale che essa riguarda ormai «qualsiasi TSO al quale si applic[ava] il regolamento [2017/2195] e che [avev]a aderito alla piattaforma IN, ivi inclusi i TSO di zone [per il controllo della frequenza della potenza] multi-TSO».

11 Il 30 novembre 2022, la ricorrente ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi alla commissione dei ricorsi dell'ACER.

12 Con la decisione impugnata, la commissione dei ricorsi ha dichiarato che la decisione 16/2022 non costituiva un atto idoneo ad incidere sulla situazione giuridica della ricorrente, cosicché non occorreva esaminare ulteriormente se detta decisione la riguardasse direttamente ed individualmente ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (GU 2019, L 158, pag. 22) e, di conseguenza, ha respinto il suo ricorso in quanto irricevibile. Più in particolare, la commissione dei ricorsi ha:

– ricordato che la ricevibilità dei ricorsi ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento 2019/942 doveva essere esaminata alla luce della giurisprudenza relativa all'articolo 263 TFUE e ne ha dedotto che occorreva verificare se la decisione 16/2022 producesse effetti giuridici vincolanti tali da incidere sugli interessi della ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica;

– ritenuto che dal regolamento 2017/2195 discendesse che solo i TSO soggetti al diritto dell'Unione europea erano autorizzati a partecipare alle piattaforme rientranti nel suo ambito di applicazione (ad eccezione dei TSO svizzeri solamente riguardo alle piattaforme europee per lo scambio di prodotti standard per l'energia di bilanciamento e a condizione che la

Commissione avesse adottato una decisione in tal senso ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 7, di detto regolamento);

– ritenuto che il fatto che la procedura di cui all'articolo 1, paragrafo 7, del regolamento 2017/2195 riguardasse esclusivamente la partecipazione della Svizzera alle piattaforme europee per lo scambio di prodotti standard per l'energia di bilanciamento, e non la piattaforma IN, corroborasse la conclusione che la partecipazione fosse aperta solo ai TSO soggetti al diritto dell'Unione;

– dedotto da tali considerazioni che la decisione 16/2022 si limitava ad attuare il regolamento 2017/2195 e che la situazione giuridica della ricorrente non era disciplinata da detta decisione, bensì dal regolamento 2017/2195;

– sottolineato che il regolamento 2017/2195 era applicabile dal 18 dicembre 2017e che il suo articolo 1 non era stato modificato e ritenuto che la ricorrente si trovasse nella stessa situazione giuridica nella vigenza delle decisioni 13/2020 e 16/2022, cosicché quest'ultima decisione non aveva modificato la sua situazione giuridica;

– messo in evidenza il fatto che la ricorrente non figurava tra i destinatari della decisione 13/2020, cosicché non si poteva ritenere che la decisione 16/2022 avesse avuto la conseguenza di farle perdere la sua qualità di membro della piattaforma IN, il che sarebbe stato tale da riguardarla direttamente e individualmente;

– ritenuto che la precedente partecipazione della ricorrente a progetti di piattaforme o ad accordi contrattuali non potesse essere invocata in modo tale da rimettere in discussione l'interpretazione delle disposizioni del regolamento 2017/2195.

Conclusioni delle parti

13 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– annullare la decisione impugnata;

– condannare l'ACER alle spese.

14 L'ACER chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare la ricorrente alle spese.

15 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

16 A sostegno del ricorso, la ricorrente invoca tre motivi.

17 Il primo motivo verte su un errore di diritto nell'interpretazione del regolamento 2017/2195. La ricorrente sostiene che a torto la commissione dei ricorsi ha ritenuto che quest'ultimo escludesse la sua partecipazione alla piattaforma IN.

18 Il secondo motivo di ricorso verte su un errore di valutazione al momento dell'applicazione dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento 2019/942 alle circostanze del caso di specie. La ricorrente fa valere che la commissione dei ricorsi ha erroneamente ritenuto che il ricorso contro la decisione 16/2022 fosse irricevibile.

19 Con il terzo motivo di ricorso, dedotto in subordine, la ricorrente solleva un'eccezione d'illegittimità, ai sensi dell'articolo 277 TFUE, contro il regolamento 2017/2195, per il caso in cui quest'ultimo dovesse essere interpretato nel senso di vietare la sua partecipazione alla piattaforma IN.

Sul primo motivo di ricorso, vertente su un errore di diritto nell'interpretazione del regolamento 2017/2195

20 La ricorrente sostiene che il motivo della decisione impugnata vertente sul fatto che il regolamento 2017/2195 escluderebbe la partecipazione della Svizzera alla piattaforma IN è inficiato da un errore di diritto. Nell'ambito della prima parte di tale motivo, essa fa valere che tale conclusione deriva da un'interpretazione erronea del regolamento 2017/2195. Nell'ambito della seconda parte, essa contesta, più in particolare, l'interpretazione dell'articolo 1, paragrafi 6 e 7, del regolamento 2017/2195.

21 La Commissione e l'ACER ritengono che tale punto della motivazione della decisione impugnata sia esente da errori di diritto.

22 Le due parti del presente motivo, che occorre esaminare congiuntamente, implicano di verificare se a giusto titolo la commissione dei ricorsi abbia ritenuto che l'articolo 1 del regolamento 2017/2195, vertente sull'oggetto e sull'ambito di applicazione di tale regolamento, escludesse la partecipazione della ricorrente alla piattaforma IN di cui all'articolo 22 di detto regolamento.

23 Secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una disposizione di diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della sua formulazione, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v. sentenza del 14 marzo 2024, VR Bank Ravensburg-Weingarten, C-536/22, EU:C:2024:234, punto 35 e giurisprudenza citata).

24 Occorre rilevare che l'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento 2017/2195 precisa che il «presente regolamento si applica ai [TSO], ai gestori dei sistemi di distribuzione [DSO], compresi i sistemi di distribuzione chiusi, alle autorità di regolamentazione, all'[ACER], all['ENTSO-E], ai terzi cui siano state delegate o attribuite responsabilità e agli altri operatori di mercato».

25 Riguardo all'articolo 1, paragrafo 6, del regolamento 2017/2195, esso stabilisce che le «piattaforme europee per lo scambio di prodotti standard per l'energia di bilanciamento possono essere aperte ai TSO che operano in Svizzera, a condizione che la legge nazionale di tale paese 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'UE e la Svizzera o che l'esclusione della Svizzera rischi di comportare flussi fisici non programmati di energia elettrica attraverso la Svizzera in grado di compromettere la sicurezza del sistema della regione».

26 Infine, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 7, del regolamento 2017/2195:

«Subordinatamente al soddisfacimento delle condizioni di cui al paragrafo 6, la partecipazione della Svizzera alle piattaforme europee per lo scambio di prodotti standard per l'energia 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».

27 Per quanto riguarda l'interpretazione letterale e contestuale del regolamento 2017/2195, occorre rilevare che, sebbene l'articolo 1, paragrafo 2, di tale regolamento non si riferisca esplicitamente ai soli TSO dell'Unione, l'articolo 1, paragrafi 6 e 7, di detto regolamento prevede in quali casi e con quali modalità i GST svizzeri potrebbero essere ammessi a partecipare ad alcune delle piattaforme previste in detto regolamento sulla base di una decisione della Commissione.

28 Orbene, l'esistenza di una siffatta possibilità riconosciuta alla Commissione di accettare la partecipazione dei soli TSO svizzeri, a talune piattaforme e soltanto a determinate condizioni, non può che essere interpretata come un'eccezione, rivelatrice dell'assenza di una regola di principio che includa la partecipazione dei TSO esterni all'Unione alle piattaforme previste dal regolamento 2017/2195, fra cui la piattaforma IN di cui all'articolo 22.

29 Occorre, inoltre, rilevare che tale conclusione è rafforzata dall'interpretazione teleologica del regolamento 2017/2195, poiché dai considerando 1 e 10 risulta che quest'ultimo persegue la creazione di un mercato interno dell'energia pienamente funzionante ed interconnesso.

30 A tal riguardo, occorre rilevare che la Commissione ha inteso che ai TSO che partecipano alle piattaforme si applicassero norme eque. L'enunciazione di un tale obiettivo figura al considerando 8 del regolamento 2017/2195, a termini del quale «le norme sui termini e le condizioni relativi al bilanciamento (...) garantiscono altresì un'adeguata concorrenza basata sulla parità di condizioni tra gli operatori di mercato». Tale obiettivo si manifesta anche nell'articolo 19, paragrafo 3, lettera d), nell'articolo 20, paragrafo 3, lettera d), nell'articolo 21, paragrafo 3, lettera d), e nell'articolo 22, paragrafo 3, lettera d), del regolamento 2017/2195, secondo i quali le disposizioni che disciplinano le diverse piattaforme devono essere «basate sul principio di non discriminazione e volte ad assicurare un equo trattamento di tutti i TSO membri e a fare in modo che nessun TSO tragga indebiti vantaggi economici dalla partecipazione alle funzioni della piattaforma europea».

31 Orbene, come la Corte ha avuto modo di sottolineare, la Confederazione svizzera, con il suo rifiuto dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), non ha aderito al progetto di un sistema economico integrato con un mercato unico, basato su regole comuni tra i suoi membri, preferendo piuttosto la via degli accordi bilaterali con la Comunità e i suoi Stati membri, in settori specifici. In tal modo, la Confederazione svizzera non ha aderito al mercato interno dell'Unione (sentenze del 12 novembre 2009, Grimme, C-351/08, EU:C:2009:697, punto 27, e del 7 marzo 2013, Svizzera/Commissione, C-547/10 P, EU:C:2013:139, punti 78 e 79).

32 Non essendo, pertanto, i TSO svizzeri soggetti alle stesse norme applicabili ai TSO degli Stati membri dell'Unione, la loro esclusione dalla partecipazione alle piattaforme previste nel regolamento 2017/2195, fatto salvo un accordo bilaterale alternativo che resta sempre possibile, è pienamente giustificata alla luce dell'obiettivo perseguito da detto regolamento.

33 Ne consegue che la commissione dei ricorsi non è incorsa nell'errore di diritto dedotto dalla ricorrente quando ha indicato, ai considerando da 52 a 57 della decisione impugnata, che la partecipazione dei TSO svizzeri, al di fuori delle ipotesi previste all'articolo 1, paragrafi 6 e 7, del regolamento 2017/2195, era esclusa.

34 Tale conclusione non è inficiata dall'argomentazione della ricorrente.

35 Per quanto riguarda, in particolare, il considerando 70 del regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sul mercato interno dell'energia elettrica (GU 2019, L 158, pag. 54), si deve necessariamente constatare che esso si limita a sottolineare l'importanza di una stretta cooperazione tra gli Stati membri, le parti contraenti della Comunità dell'energia e altri paesi terzi che applicano detto regolamento o che fanno parte dell'area sincrona dell'Europa continentale.

36 Orbene, non esiste alcuna contraddizione tra, da un lato, l'enunciazione dell'intenzione del legislatore di promuovere una cooperazione internazionale e, dall'altro, il fatto che l'articolo 1 del regolamento 2017/2195 limiti la partecipazione alle piattaforme da esso disciplinate esclusivamente ai TSO dell'Unione. Infatti, la partecipazione a dette piattaforme può essere fondata su una disposizione diversa dall'articolo 1 di tale regolamento, come ad esempio un accordo internazionale tra l'Unione e il paese terzo interessato, accordo che, ai sensi dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE, vincola le istituzioni dell'Unione e, di conseguenza, prevale sugli atti dell'Unione (v. sentenza del 21 dicembre 2011, Air Transport Association of America e a., C-366/10, EU:C:2011:864, punto 50 e giurisprudenza citata).

37 Analogamente, in tale contesto, il fatto che l'articolo 23 del regolamento 2017/2195, relativo alla ripartizione dei costi fra TSO in diversi Stati membri, preveda, al suo paragrafo 3, la ripartizione dei costi comuni tra i TSO negli Stati membri e nei paesi terzi che partecipano alle piattaforme europee non può essere interpretato nel senso che, di per sé, esso conferisce ai TSO dei paesi terzi un diritto alla partecipazione alle piattaforme. Esso deve piuttosto essere inteso nel senso che chiarisce le modalità di ripartizione di detti costi tra i TSO dell'Unione che partecipano alle piattaforme ai sensi dell'articolo 1 del regolamento 2017/2195 e i TSO dei paesi terzi che partecipano a tali piattaforme a titolo di un'altra base giuridica.

38 Per quanto riguarda il considerando 15 del regolamento (UE) 2017/1485 della Commissione, del 2 agosto 2017, che stabilisce orientamenti in materia di gestione del sistema di trasmissione dell'energia elettrica (GU 2017, L 220, pag. 1), al quale fa riferimento la ricorrente, esso sottolinea esplicitamente l'obiettivo di sostenere i paesi terzi ai fini dell'applicazione di norme simili a quelle previste in detto regolamento. Inoltre, sebbene tale regolamento sottolinei l'obiettivo di agevolare la cooperazione tra i TSO dell'Unione e quelli di paesi terzi per quanto riguarda la gestione sicura della rete, occorre sottolineare che tale cooperazione non passa necessariamente attraverso un accesso alle piattaforme previste dal regolamento 2017/2195, ma può assumere la forma di accordi fra i TSO dell'Unione e i TSO dei paesi terzi interessati, come attestato dall'articolo 13 del regolamento 2017/1485, ai sensi del quale «[s]e un'area sincrona ingloba TSO sia dell'Unione che di paesi terzi, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento tutti i TSO dell'Unione nell'area sincrona in questione si adoperano per concludere con i TSO di paesi terzi

non vincolati dal presente regolamento un accordo che definisca le basi della loro cooperazione in merito alla gestione sicura del sistema e stabilisca disposizioni per assicurare il rispetto, da parte dei TSO dei paesi terzi, degli obblighi previsti dal presente regolamento».

39 Infine, per quanto riguarda la circostanza che la piattaforma IN non rientra nella nozione di «piattaforme europee per lo scambio di prodotti standard per l'energia di bilanciamento» utilizzata all'articolo 1, paragrafo 6, del regolamento 2017/2195, essa implica soltanto che la partecipazione della ricorrente non può essere autorizzata sulla base di una decisione della Commissione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 7, del medesimo regolamento, ma richiede l'esistenza di un altro fondamento giuridico, come illustrato al precedente punto 36.

40 Occorre, pertanto, respingere il primo motivo di ricorso.

Sul secondo motivo di ricorso, vertente su un errore di valutazione nell'applicazione dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento 2019/942 alle circostanze del caso di specie

41 La ricorrente sostiene che la commissione dei ricorsi abbia violato l'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento 2019/942 quando ha ritenuto che la decisione 16/2022 non modificasse in misura rilevante la sua situazione giuridica. Nell'ambito di una prima parte, la ricorrente contesta alla commissione dei ricorsi di non aver ritenuto che la essa disponesse di un diritto di partecipare alla piattaforma IN a titolo della decisione 13/2020. Con la seconda parte, essa ritiene che erroneamente la commissione dei ricorsi non abbia preso in considerazione gli effetti della decisione 16/2022 sui contratti di cui essa è parte.

42 L'ACER, sostenuta dalla Commissione, replica, in particolare, che la prima parte del motivo di ricorso si basa sul postulato erroneo secondo cui la ricorrente disponeva di un diritto di partecipare alla piattaforma IN ai sensi della decisione 13/2020, dato che una siffatta partecipazione poteva derivare solo da una decisione in tal senso della Commissione ai sensi del regolamento 2017/2195. Essa aggiunge che, nel contesto normativo in cui si inseriva la decisione 13/2020, il riferimento ai «paesi terzi» di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del quadro di attuazione poteva essere inteso solo come riguardante i paesi terzi che applicano il diritto dell'Unione. Per quanto riguarda la seconda parte del motivo, l'ACER ne eccepisce l'irricevibilità e fa valere che, in ogni caso, dev'essere respinta in quanto infondata. Così, la commissione dei ricorsi avrebbe a giusto titolo rilevato che accordi contrattuali rientranti nell'ambito del diritto privato non possono essere fatti valere per rimettere in discussione l'applicazione del diritto dell'Unione e la ricorrente sosterrebbe, erroneamente, che la decisione 16/2022 equivarrebbe a rimettere in discussione la legittimità dell'accordo principale e dell'accordo di cooperazione sull'IGCC.

43 Ai punti da 57 a 63 della decisione impugnata, la commissione dei ricorsi ha concluso che la decisione 16/2022 non produceva effetti giuridici vincolanti atti a incidere sugli interessi della ricorrente modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica con la motivazione che, in primo luogo, detta situazione giuridica non era disciplinata dalle decisioni 13/2020 e poi 16/2022, bensì dal regolamento 2017/2195, dal quale derivava che la ricorrente non disponeva di un diritto di partecipare alla piattaforma IN, in secondo luogo, che, in assenza di un siffatto diritto a titolo della decisione 13/2020, non si poteva ritenere che la decisione 16/2022 la riguardasse direttamente e individualmente e che, in terzo luogo, la passata partecipazione della ricorrente a progetti di piattaforme o ai relativi contratti era irrilevante.

44 Il Tribunale ritiene che occorra esaminare congiuntamente le due parti del motivo di ricorso e, pertanto, esaminare in via preliminare la ricevibilità della seconda parte, che l'ACER contesta.

Sulla ricevibilità della seconda parte, contestata dall'ACER

45 L'ACER ritiene che la seconda parte del motivo di ricorso sia irricevibile in quanto la ricorrente non ha fornito le copie dell'accordo di cooperazione sull'IGCC nonché dell'accordo principale in allegato al suo ricorso e si riferisce solo in modo vago e generico al loro contenuto.

46 Ai sensi dell'articolo 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, applicabile al procedimento dinanzi al Tribunale in forza dell'articolo 53, primo comma, del medesimo Statuto, nonché dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura, l'atto introduttivo del ricorso deve indicare l'oggetto della controversia e contenere i motivi ed argomenti invocati nonché un'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Tali elementi devono essere sufficientemente chiari e precisi per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e al Tribunale di statuire sul ricorso, se del caso, senza ulteriori informazioni. Al fine di garantire la certezza del diritto e la corretta amministrazione della giustizia è necessario, affinché un ricorso sia ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso è fondato emergano in modo coerente e comprensibile dal testo dell'atto introduttivo stesso (v., in tal senso, ordinanza del 28 aprile 1993, De Hoe/Commissione, T-85/92, EU:T:1993:39, punto 20 e giurisprudenza citata). Il ricorso deve, pertanto, esporre esplicitamente in cosa consista il motivo su cui è fondato, sicché la sua semplice enunciazione astratta non soddisfa le prescrizioni del regolamento di procedura. Requisiti analoghi sono imposti quando viene formulata una censura a sostegno di un motivo (v. sentenza del 25 marzo 2015, Belgio/Commissione, T-538/11, EU:T:2015:188, punto 131 e giurisprudenza citata; ordinanza del 27 novembre 2020, PL/Commissione, T-728/19, non pubblicata, EU:T:2020:575, punto 64)

47 A titolo della seconda parte del motivo di ricorso, la ricorrente sostiene, in primo luogo, di disporre di un diritto contrattuale a partecipare alla piattaforma IN ai sensi dell'accordo principale e dell'accordo di cooperazione sull'IGCC. In secondo luogo, essa ritiene che il quadro di attuazione, quale figura in allegato alla decisione 16/2022, produca il risultato di privarla di tale diritto contrattuale. In terzo luogo, da un'applicazione analogica della posizione del Tribunale nelle sentenze dell'11 luglio 2007, Alrosa/Commissione (T-170/06, EU:T:2007:220, punto 39), e del 12 dicembre 2018, Groupe Canal +/Commissione (T-873/16, EU:T:2018:904, punti da 22 a 27), essa deduce che la decisione 16/2022 ha modificato in misura rilevante la sua situazione giuridica.

48 Si deve necessariamente constatare che una siffatta argomentazione è del tutto conforme all'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura.

49 Ciò che l'ACER contesta riguarda, piuttosto, l'assenza di prova, da parte della ricorrente, della premessa di fatto sulla quale si fonda tale argomento, vale a dire l'esistenza di un diritto contrattuale a partecipare alla piattaforma IN a titolo dell'accordo principale e dell'accordo di cooperazione sull'IGCC, in quanto essa non ha fornito in allegato al suo atto introduttivo del ricorso una copia di tali documenti.

50 È vero che la ricorrente non ha prodotto una copia di tali accordi in allegato al suo ricorso. Nella replica, essa ha giustificato tale assenza con la complessità e la lunghezza di tali documenti e l'asserita inutilità di una siffatta produzione, ma ha presentato un'offerta di prova in tal senso. A seguito di una misura di organizzazione del procedimento, la ricorrente ha trasmesso al Tribunale una copia dell'accordo di cooperazione sull'IGCC nonché dell'accordo principale.

51 Ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le «prove e le offerte di prova sono presentate nell'ambito del primo scambio di memorie» e, a tenore del paragrafo 2, le «parti principali possono ancora produrre prove od offerte di prova a sostegno delle loro argomentazioni in sede di replica e di controreplica, a condizione che il ritardo nella presentazione delle stesse sia giustificato».

52 Si deve necessariamente constatare che la ricorrente ha giustificato, ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 2, del regolamento di procedura, il ritardo nella sua offerta di prova, sottolineando, in sostanza, che non era necessario che essa dimostrasse l'esistenza nei suoi confronti di un diritto contrattuale di partecipazione alla piattaforma IN.

53 A tal riguardo, occorre rilevare che, sin dal suo atto di ricorso dinanzi alla commissione dei ricorsi, la ricorrente ha sostenuto che la decisione 16/2022 pregiudicasse i suoi diritti contrattuali, come sintetizzato dalla commissione dei ricorsi al punto 44 della decisione impugnata. Orbene, detta commissione non ha rimesso in discussione la sussistenza di tali diritti contrattuali, ma ha respinto tale argomento in quanto irrilevante, sottolineando, al punto 64 della decisione impugnata, che la passata partecipazione a progetti di piattaforme o ad accordi contrattuali non poteva essere invocata in una maniera tale da rimettere in discussione le disposizioni particolari contenute nel regolamento 2017/2195. La ricorrente poteva quindi legittimamente ritenere di non dover dimostrare l'esistenza di tali diritti contrattuali la cui materialità non era stata rimessa in discussione dalla commissione dei ricorsi.

54 L'eccezione d'irricevibilità formulata dall'ACER deve quindi essere respinta.

Sull'esame nel merito del motivo di ricorso

55 L'articolo 28 del regolamento 2019/942, rubricato «Decisioni impugnabili», prevede, al paragrafo 1, che «[q]ualsiasi persona fisica o giuridica, incluse le autorità di regolamentazione, può proporre un ricorso contro una decisione, di cui all'articolo 2, lettera d), presa nei suoi confronti e contro una decisione che, pur apparendo come una decisione presa nei confronti di un'altra persona, la riguardi direttamente e individualmente».

56 Poiché tale disposizione è ispirata a quella relativa al ricorso di annullamento dinanzi alla Corte e, più in particolare, alla prima parte dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, essa deve essere interpretata alla luce della giurisprudenza relativa a quest'ultima disposizione.

57 A tal riguardo, occorre ricordare, da un lato, che, qualora il ricorso di annullamento sia proposto da una persona fisica o giuridica, tale ricorso è esperibile solo se gli effetti giuridici vincolanti dell'atto contestato siano idonei ad incidere sugli interessi della parte ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica. D'altro lato, trattandosi nello specifico di un ricorso di annullamento avverso un atto di cui essa non è la destinataria, detto requisito si sovrappone alle condizioni poste dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, relative al fatto che l'atto

impugnato debba riguardare direttamente e individualmente la parte ricorrente (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, punti 37 e 38).

58 Relativamente alla condizione dell'incidenza diretta, da una giurisprudenza costante risulta che la condizione secondo cui una persona fisica o giuridica debba essere direttamente interessata dall'atto oggetto del ricorso esige che detto atto produca direttamente effetti sulla sua situazione giuridica e non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari del provvedimento incaricati della sua applicazione, avendo quest'ultima carattere meramente automatico e derivando dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie (v. sentenza della Corte del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punto 47 e giurisprudenza citata)

59 Per quanto riguarda l'incidenza individuale, secondo una giurisprudenza costante, una persona fisica o giuridica che non sia destinataria di un atto può sostenere che esso lo riguardi individualmente, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, solo se è colpita dall'atto di cui trattasi in ragione di talune sue peculiari qualità o di una circostanza di fatto che la distingua da chiunque altro e, quindi, la identifichi in modo analogo al destinatario dell'atto (sentenza del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione, 25/62, EU:C:1963:17, pag. 223; v., altresì, sentenza del 27 febbraio 2014, Stichting Woonlinie e a./Commissione, C-133/12 P, EU:C:2014:105, punto 44 e giurisprudenza citata).

60 In primo luogo, occorre rilevare che il punto della motivazione della decisione impugnata relativo al fatto che la situazione giuridica della ricorrente sarebbe direttamente disciplinata dal regolamento 2017/2195 e non dalle decisioni 13/2020 e 16/2022, non è idoneo a giustificare la conclusione dell'irricevibilità del ricorso dinanzi ad essa presentato.

61 Infatti, dato che l'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento 2017/2195 prevede la presentazione e l'adozione di una proposta relativa al quadro di attuazione e che è su tale base giuridica che la decisione 16/2022 è stata adottata, la ricorrente aveva il diritto di contestarne la legittimità, purché fossero soddisfatte le condizioni previste dalla giurisprudenza menzionata ai precedenti punti da 57 a 59, indipendentemente dalla portata del regolamento 2017/2195. Invero, la circostanza che, per le ragioni enunciate in risposta al primo motivo di ricorso, il regolamento 2017/2195 non preveda la possibilità di una partecipazione della ricorrente alla piattaforma IN costituiva una considerazione pertinente per l'esame del merito del ricorso, ma non per la valutazione della sua ricevibilità.

62 In secondo luogo, in ordine alla questione se la commissione dei ricorsi avrebbe dovuto ritenere che la ricorrente fosse direttamente e individualmente incisa dalla decisione 16/2022, occorre in primis rilevare che è effettivamente corretta l'affermazione della ricorrente riguardante il fatto che essa è parte dell'accordo principale nonché dell'accordo di cooperazione sull'IGCC e, per quanto riguarda tale secondo accordo, che essa ne costituisce un «membro partecipante», vale a dire che essa utilizza l'IGCC a fini di compensazione, e ciò a partire dal mese di marzo 2012.

63 In secundis, è pacifico, come risulta dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del quadro di attuazione nelle sue versioni risultanti tanto dalla decisione 13/2020 quanto dalla decisione 16/2022 che l'IGCC è il progetto di attuazione che evolve verso la piattaforma IN.

64 Inoltre, l'adozione di un quadro di attuazione della piattaforma IN ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento 2017/2195 non ha reso irrilevanti i contratti di cui la ricorrente è parte, continuando questi ultimi a disciplinare il funzionamento di tale piattaforma sulla scia di detto quadro di attuazione. Pertanto, da un lato, dalla lettura del preambolo dell'accordo principale, comune a tutte le piattaforme previste dal regolamento 2017/2195, risulta che quest'ultimo mira a determinare il quadro degli obblighi reciproci delle parti relativi allo sviluppo, alla manutenzione e al funzionamento di dette piattaforme e conformemente ai quadri di attuazione adottati ai sensi di tale regolamento. Dall'altro lato, per quanto riguarda più in particolare l'accordo di cooperazione sull'IGCC, al paragrafo 6 del suo preambolo si ricorda che esso costituisce il progetto di attuazione per l'istituzione della piattaforma IN e, al paragrafo 8 di tale preambolo, che esso deve essere conforme al regolamento 2017/2195 nonché al quadro di attuazione adottato in applicazione del suo articolo 22, paragrafo 1.

65 In tertiis, si deve necessariamente constatare che dal quadro di attuazione quale allegato alla decisione 13/2020 non risultava chiaramente che la ricorrente non potesse mantenere la sua partecipazione alla piattaforma IN a titolo dei suoi diritti contrattuali e che essa poteva quindi ritenere che la sua situazione giuridica non fosse pregiudicata dalla decisione 13/2020. Infatti, la formulazione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera j), del quadro di attuazione (v. precedente punto 7) definiva, allora, un «TSO membro» per il fatto di aver aderito alla piattaforma IN e includeva espressamente i «TSO delle zone [per il controllo della frequenza della potenza] sfruttati da diversi TSO di vari Stati membri o paesi terzi» e si limitava a definire un «TSO partecipante» come «qualsiasi TSO membro che utilizzi la piattaforma IN al fine di attuare il processo di compensazione dello sbilanciamento per gli scambi di energia di bilanciamento previsti».

66 Inoltre, sebbene, nella misura in cui il quadro di attuazione è stato adottato ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento 2017/2195, il significato esatto delle sue disposizioni dovesse essere determinato alla luce di tale regolamento, una siffatta interpretazione conforme non poteva essere considerata idonea a fugare qualsiasi dubbio in ordine alla possibilità per la ricorrente di continuare la sua partecipazione alla piattaforma IN sulla base dei suoi diritti contrattuali. Da un lato, l'articolo 1 del regolamento 2017/2195 non era stato oggetto, a quell'epoca, di interpretazione da parte degli organi giurisdizionali dell'Unione. Dall'altro, il modo in cui tale regolamento è redatto poteva indurre la ricorrente a ritenere di avere la possibilità di mantenere la sua partecipazione alla piattaforma IN. Ciò vale, in particolare, per l'assenza di riferimento ai soli TSO dell'Unione nel suo articolo 1, paragrafo 2, per la circostanza che la piattaforma IN non rientra nella nozione di «piattaforme europee per lo scambio di prodotti standard per l'energia di bilanciamento» utilizzata al suo articolo 1, paragrafo 6, o, ancora, per il riferimento all'articolo 23, paragrafo 3, ai «paesi terzi che partecipano alle piattaforme europee».

67 A tal riguardo, non si può ritenere che siffatto dubbio sia stato dissipato alla data di adozione della decisione 13/2020 dalle prese di posizione informali della Commissione e dell'ACER. Da un lato, per quanto riguarda la lettera di un direttore generale aggiunto della Commissione del 1º luglio 2020 indirizzata a taluni TSO, è sufficiente sottolineare che essa verteva su una questione diversa da quella della possibilità per la ricorrente di partecipare alle piattaforme rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento 2017/2195, ossia quella dell'esclusione dei TSO di paesi terzi – tra cui la Svizzera – dai centri di coordinamento regionali previsti dall'articolo 35 del regolamento 2019/943, e che essa non conteneva alcun riferimento al regolamento 2017/2195 o alla piattaforma IN. Dall'altro lato, per quanto riguarda la lettera del 24 novembre 2021 dell'ACER all'ENTSO-E, sebbene essa verta esplicitamente sull'impossibilità

per la ricorrente di partecipare alle piattaforme previste dal regolamento 2017/2195, essa è stata emessa dopo la scadenza del termine di proposizione del ricorso dinanzi alla commissione dei ricorsi avverso la decisione 13/2020.

68 È solo con l'adozione della decisione 16/2022 che l'ACER ha adottato una presa di posizione formale che esclude esplicitamente la possibilità di una partecipazione della ricorrente alla piattaforma IN. In effetti, all'articolo 2, paragrafo 1, lettera j), del quadro di attuazione (v. precedente punto 10), è ormai esplicitamente menzionato che rientrano nella nozione di «TSO membro» solo i TSO ai quali si applica il regolamento 2017/2195.

69 Di conseguenza, a seguito della decisione 16/2022, la ricorrente non può più mantenere la sua partecipazione alla piattaforma IN ai sensi dell'accordo principale e dell'accordo di cooperazione sull'IGCC. Pertanto, si deve ritenere che tale decisione privi la ricorrente dell'esercizio dei suoi diritti contrattuali e che dunque produca direttamente effetti sulla sua situazione giuridica ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 58.

70 Parimenti, si deve considerare che la ricorrente è colpita dalla decisione 16/2022 in ragione di talune sue peculiari qualità o di una circostanza di fatto che la distingua da qualsiasi altro soggetto ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 59.

71 Infatti, come rilevato al precedente punto 63, dal momento che l'IGCC è, secondo il quadro di attuazione stesso, il progetto che evolve verso la piattaforma IN, la ricorrente, in quanto partecipante a tale piattaforma dal 2012, si trova in una situazione diversa rispetto ad altri TSO di paesi terzi che non hanno beneficiato di una siffatta partecipazione.

72 Inoltre, la ricorrente, in quanto unico TSO svizzero, si trova in una situazione diversa da quella dei TSO di altri paesi terzi, giacché la Svizzera presenta la specificità geografica di essere, *de facto*, circondata da paesi membri dell'Unione. Sotto il profilo dell'oggetto del regolamento 2017/2195, come esplicitato all'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento, vale a dire stabilire «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», si deve ritenere che si tratti di una situazione di fatto che caratterizza la ricorrente rispetto ai TSO situati in altri paesi terzi.

73 Alla luce di quanto precede, si deve concludere che la decisione 16/2022 riguardava direttamente e individualmente la ricorrente, cosicché, in applicazione della giurisprudenza citata al precedente punto 57, quest'ultima produceva effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sui suoi interessi.

74 La commissione dei ricorsi ha pertanto violato l'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento 2019/942 quando ha dichiarato irricevibile il ricorso dinanzi ad essa proposto.

75 Occorre, pertanto, accogliere il secondo motivo di ricorso e, senza che sia necessario esaminare il terzo motivo di ricorso, annullare la decisione impugnata.

Sulle spese

76 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Nel caso di specie, poiché l'ACER è rimasta soccombente, essa dev'essere condannata a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla ricorrente, entro i limiti delle conclusioni di quest'ultima.

77 Conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dalle istituzioni intervenute nella causa restano a loro carico. La Commissione si farà carico, quindi, delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione A-009-2022 della commissione dei ricorsi dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), del 29 giugno 2023, è annullata.**

2) **L'ACER si farà carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Swissgrid AG.**

3) **La Commissione si farà carico delle proprie spese.**

Škvařilová-Pelzl Nõmm Steinfatt

Kukovec Meyer

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 ottobre 2025.

Firme