

Divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica e aiuti di stato

Corte di giustizia UE, Sez. II 13 giugno 2024, in causa C-40/23 P - Prechal, pres.; Passer, est.; Campos Sánchez-Bordona, avv. gen. - Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi.

Ambiente - Aiuti di Stato - Legge che vieta l'utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica - Chiusura anticipata di una centrale elettrica a carbone - Concessione di un'indennità - Decisione che dichiara la misura compatibile con il mercato interno senza pronunciarsi sull'esistenza di un aiuto di Stato - Esercizio della competenza della Commissione europea.

(Omissis)

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 16 novembre 2022, Paesi Bassi/Commissione (T-469/20; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2022:713), con la quale quest'ultimo ha accolto il ricorso del Regno dei Paesi Bassi diretto all'annullamento della decisione C(2020) 2998 final della Commissione, del 12 maggio 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.54537 (2020/NN) – Paesi Bassi, Divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica nei Paesi Bassi (GU 2020, C 220, pag. 2; in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

2 L'articolo 107, paragrafo 1, e paragrafo 3, lettera c), TFUE prevede quanto segue:

«1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

(...)

3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

(...)

c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse».

3 L'articolo 108, paragrafi 2 e 3, TFUE così dispone:

«2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato.

(...)

3. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

4 Il considerando 7 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 [TFUE] (GU 2015, L 248, pag. 9), che è formulato negli stessi termini, in sostanza, del considerando 7 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 [CE] (GU 1999, L 83, pag. 1), enuncia quanto segue:

«È opportuno che il termine entro il quale la Commissione deve concludere l'esame preliminare degli aiuti notificati sia fissato a due mesi dal ricevimento della notifica completa o dal ricevimento di una comunicazione debitamente motivata dello Stato membro interessato secondo cui esso considera la notifica completa, in quanto le informazioni supplementari richieste dalla Commissione non sono disponibili o sono già state fornite. Per ragioni di certezza del diritto, detto esame deve concludersi con una decisione».

5 L'articolo 4 del regolamento 2015/1589, che è formulato negli stessi termini, in sostanza, dell'articolo 4 del regolamento n. 659/1999, dispone quanto segue:

«1. La Commissione procede all'esame della notifica non appena questa le è pervenuta. Fatto salvo l'articolo 10, la Commissione adotta una decisione a norma dei paragrafi 2, 3 o 4 del presente articolo.

2. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che la misura notificata non costituisce aiuto, lo dichiara



mediante una decisione.

3. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che non sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato interno della misura notificata, nei limiti in cui essa rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, [TFUE], la dichiara compatibile con il mercato interno ("decisione di non sollevare obiezioni"). La decisione specifica quale sia la deroga applicata a norma del [trattato FUE].

4. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato interno della misura notificata, decide di avviare il procedimento ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE ("decisione di avviare il procedimento d'indagine formale").

5. Le decisioni di cui ai paragrafi 2, 3 e 4 del presente articolo devono essere adottate entro due mesi. Tale termine inizia a decorrere dal giorno successivo a quello di ricezione di una notifica completa. La notifica è ritenuta completa se entro 2 mesi dalla sua ricezione, o dalla ricezione di ogni informazione supplementare richiesta, la Commissione non richiede ulteriori informazioni. Il termine può essere prorogato con il consenso della Commissione e dello Stato membro interessato. Se opportuno, la Commissione può fissare scadenze più ravvicinate.

6. Se la Commissione non provvede ad adottare una decisione ai sensi dei paragrafi 2, 3 o 4 entro il termine stabilito al paragrafo 5, si ritiene che l'aiuto sia stato autorizzato dalla Commissione. Lo Stato membro interessato, dopo averne informato la Commissione, può quindi attuare le misure in questione, a meno che la Commissione non adotti una decisione a norma del presente articolo entro quindici giorni lavorativi dalla ricezione della notifica.

6 L'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589 così dispone:

«La decisione di avvio del procedimento d'indagine formale espone sinteticamente i punti di fatto e di diritto pertinenti, contiene una valutazione preliminare della Commissione relativa al carattere di aiuto della misura prevista ed espone i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato interno. La decisione invita lo Stato membro e tutti gli altri interessati a formulare le loro osservazioni entro un termine stabilito, di norma non superiore a un mese. In casi debitamente giustificati la Commissione può prorogare tale termine».

Fatti

7 I fatti della controversia sono stati esposti ai punti da 2 a 18 della sentenza impugnata, e possono essere riassunti come segue.

8 Il 27 marzo 2019, le autorità dei Paesi Bassi hanno notificato alla Commissione un progetto di legge sul divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica, conformemente alla direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 2015, L 241, pag. 1). Tale progetto di legge, che era volto alla riduzione delle emissioni di biossido di carbonio (CO₂) nei Paesi Bassi e prevedeva la compensazione per i danni subiti da una centrale elettrica che, rispetto alle altre centrali del medesimo tipo, sarebbe pregiudicata, in modo sproporzionato, dal divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica, non è stato comunicato alla Commissione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

9 A seguito della notifica del progetto di legge in applicazione della direttiva 2015/1535, la Commissione ha avviato, di propria iniziativa, l'esame delle informazioni relative a un presunto aiuto.

10 L'11 dicembre 2019 il Regno dei Paesi Bassi ha adottato la Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie (legge sul divieto del carbone per la produzione di energia elettrica, Stb. 2019, n. 493). L'articolo 4 della legge in parola prevedeva la possibilità di concedere un'indennità ad una centrale che, rispetto alle altre centrali, fosse, in modo sproporzionato, pregiudicata dal divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica. A tale titolo, la società Vattenfall NV, gestore di una delle cinque centrali elettriche a carbone esistenti nei Paesi Bassi, vale a dire la centrale Hemweg 8, ha beneficiato di un'indennità dello Stato dei Paesi Bassi per un importo di EUR 52,5 milioni (in prosieguo: la «misura in discussione»). Infatti, a causa della mediocrità delle sue caratteristiche tecniche ambientali, la centrale in parola, contrariamente alle altre quattro centrali elettriche a carbone esistenti nei Paesi Bassi, è stata privata del beneficio del periodo di transizione previsto da detta legge ed è stata quindi costretta a chiudere anticipatamente.

11 Il 12 maggio 2020, la Commissione ha adottato la decisione controversa. Riguardo all'esistenza di un aiuto di Stato, la Commissione ha affermato, al paragrafo 48 della decisione controversa, che, «tenuto conto delle informazioni fornite dalle autorità dei Paesi Bassi, non si [poteva] ritenere, con un sufficiente grado di certezza, che in detta causa esist[esse] un diritto a un'indennità per un importo di EUR 52,5 milioni». La Commissione ne ha dedotto che «non [poteva] essere escluso che la misura [in discussione] concedesse un aiuto di Stato all'impresa interessata». Nondimeno, la Commissione ha dichiarato, al paragrafo 49 della decisione suddetta, che «non [era] tuttavia necessario trarre una conclusione definitiva, nel caso di specie, in merito alla questione se la misura [in discussione] conferi[sse] o meno un vantaggio al gestore e costitui[sse] quindi un aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, poiché, anche in presenza di un aiuto di Stato, [essa] rit[eneva] che la misura [fosse] compatibile con il mercato interno». La Commissione ha concluso «che la misura [in discussione] [era] compatibile con il mercato interno conformemente all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), [TFUE]».



Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

12 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 21 luglio 2020, il Regno dei Paesi Bassi ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.

13 Tale Stato membro ha dedotto cinque motivi di annullamento. I primi tre motivi erano sollevati nell'ipotesi in cui, malgrado i suoi termini, la decisione controversa dovesse essere intesa nel senso che implicava la qualificazione come aiuto di Stato della misura in discussione. Il quarto e il quinto motivo, diretti contro tale decisione in quanto non si sarebbe pronunciata su una siffatta qualificazione, vertevano, rispettivamente, sull'incompetenza della Commissione a dichiarare una misura compatibile ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, senza averla previamente qualificata come aiuto di Stato, e sulla violazione del principio della certezza del diritto.

14 Con la sentenza impugnata, il Tribunale, dopo aver constatato che la Commissione non si era pronunciata, nella decisione controversa, sulla questione se la misura in discussione costituisse un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ha accolto il ricorso, con riguardo al quarto e al quinto motivo di annullamento.

Conclusioni delle parti

15 Con la sua impugnazione, la Commissione chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata;
- statuire essa stessa sulla controversia e respingere integralmente il ricorso in quanto infondato, e
- condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese.

16 Il Regno dei Paesi Bassi chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione e
- condannare la Commissione alle spese.

Sull'impugnazione

17 A sostegno della sua impugnazione, la Commissione deduce un motivo unico suddiviso in due parti vertenti, la prima, sull'erronea interpretazione dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589 e, la seconda, su un errore di diritto nell'interpretazione del principio della certezza del diritto.

Sulla prima parte del motivo unico d'impugnazione

Argomenti delle parti

18 La Commissione afferma che, dichiarando di non essere competente a decidere che una misura è compatibile con il mercato interno senza aver previamente constatato che detta misura costituiva un aiuto di Stato, il Tribunale ha violato, con un'interpretazione letterale indebitamente restrittiva di tali disposizioni, l'articolo 107, paragrafo 3, TFUE e l'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589.

19 La Commissione sostiene che né il paragrafo 1 né il paragrafo 3 dell'articolo 107 TFUE enunciano norme procedurali e non riguardano i poteri conferiti alla Commissione in materia di controllo degli aiuti di Stato. I medesimi avrebbero unicamente lo scopo di vietare talune misure e di precisare che le misure che rispondono a determinati criteri sono autorizzate. Il Tribunale affermerebbe quindi erroneamente che le due disposizioni in parola vietano l'adozione di decisioni quali la decisione controversa. Il termine «aiuto» di cui all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE sarebbe utilizzato in senso lato e non per designare un aiuto di Stato nel senso tecnico di tale termine, cosicché non si può escludere che detto termine possa del pari comprendere misure la cui qualificazione come aiuto di Stato resti incerta. La sentenza del 22 dicembre 2008, *British Aggregates/Commissione* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punto 113), citata dal Tribunale, non conterrebbe alcuna indicazione riguardo a quanto la Commissione debba fare se è convinta della compatibilità di una misura, ma non è ancora giunta a una conclusione sulla questione se tale misura costituisca un aiuto di Stato.

20 Quanto all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589, neppure l'uso dell'espressione «nei limiti in cui essa rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE» significherebbe che la compatibilità di una misura può essere esaminata unicamente quando tale misura è stata qualificata come aiuto di Stato, dovendosi intendere i termini «nei limiti in cui» nel loro senso comune, come equivalenti a quelli di «nella misura in cui» e dovendosi leggere una siffatta congiunzione subordinativa in relazione alla proposizione principale, la quale prevede che la Commissione «dichiara [tale misura] compatibile con il mercato interno». La sola constatazione necessaria affinché la Commissione possa adottare una decisione di non sollevare obiezioni riguarderebbe il fatto che la misura non suscita dubbi quanto alla sua compatibilità con il mercato interno.

21 La Commissione rileva, poi, che altre disposizioni del regolamento 2015/1589, benché comprendano il termine «aiuto di Stato», consentirebbero agli Stati membri o alla Commissione di seguire la procedura prevista da tale regolamento anche per misure rispetto a cui non è stato accertato che costituiscano aiuti di Stato. Ciò varrebbe, ad esempio, per l'articolo 2 del regolamento in parola, che prevede la notifica da parte degli Stati membri di qualsiasi progetto di



nuovo aiuto di Stato.

22 La Commissione ritiene, inoltre, che l'interpretazione così accolta dal Tribunale relativamente all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589 crei una situazione di stallo, giacché impedisce alla Commissione di adottare qualsiasi decisione al termine del suo esame preliminare. Difatti, in circostanze come quelle del caso di specie, alla Commissione sarebbe impedito di adottare una qualsivoglia decisione poiché non sarebbe in grado né di avviare un procedimento d'indagine formale, sulla base dell'articolo 4, paragrafo 4, di tale regolamento, in assenza di dubbi sulla compatibilità della misura in discussione con il mercato interno, né di constatare, sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, di detto regolamento, che detta misura non costituisce un aiuto, in assenza di sufficiente certezza quanto al diritto del beneficiario della misura in parola ad essere risarcito.

23 A torto il Tribunale avrebbe invocato, al punto 58 della sentenza impugnata, la sentenza del 24 maggio 2011, Commissione/Kronoply e Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341), per sostenere che l'articolo 4, paragrafo 3, del medesimo regolamento fissa un elenco esauriente delle decisioni che la Commissione può adottare al termine dell'esame preliminare. La sentenza summenzionata non conterrebbe, infatti, alcuna interpretazione definitiva in tal senso, ma confermerebbe, per contro, che la Commissione non poteva, nel caso di specie, avviare il procedimento d'indagine formale al solo scopo di dimostrare che la misura in discussione era un aiuto di Stato, in assenza di dubbi sulla compatibilità di detta misura con il mercato interno.

24 La Commissione rileva, peraltro, che l'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento 2015/1589 prevede che, se essa non provvede ad adottare una decisione entro il termine prescritto, si ritiene che la misura sia stata autorizzata, anche se non è stato previamente dimostrato che tale misura costituiva un aiuto di Stato. La Commissione dovrebbe quindi poter decidere, in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, di tale regolamento, che una misura è compatibile con il mercato interno senza procedere previamente a una siffatta dimostrazione.

25 Del pari, prevedendo che la decisione di avvio del procedimento d'indagine formale includa una «valutazione preliminare» intesa a determinare se la misura presenti il carattere di aiuto, l'articolo 6, paragrafo 1, di detto regolamento confermerebbe che, nel momento in cui la Commissione deve pronunciarsi sul modo in cui essa pone fine al procedimento di esame preliminare, è senz'altro possibile che essa non abbia adottato una posizione definitiva sull'esistenza di un aiuto.

26 Infine, il Tribunale non avrebbe tenuto conto della logica e delle conseguenze del regime di controllo degli aiuti di Stato previsto dagli articoli da 107 a 109 TFUE e dalle disposizioni del regolamento 2015/1589, in particolare il suo articolo 4, paragrafo 3, che mirano a stabilire un equilibrio tra, da un lato, la necessità per gli Stati membri e le parti interessate di ottenere precisazioni quanto alla qualificazione di una misura come aiuto di Stato e, dall'altro, quella di ottenere rapidamente un'autorizzazione di tale misura. Vi sarebbero, infatti, situazioni in cui è più facile valutare se una misura sia compatibile con il mercato interno rispetto al determinare se essa sia un aiuto di Stato. Decidendo, in tali situazioni, di non sollevare obiezioni senza avviare un procedimento d'indagine formale, la Commissione si conformerebbe al principio di buona amministrazione. Al riguardo, sarebbe possibile un'analogia con l'approccio adottato dalla Corte nella sentenza del 26 febbraio 2002, Consiglio/Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2002:118, punti 51 e 52).

27 La Corte avrebbe già precisato che l'esame preliminare non mira a consentire alla Commissione di pronunciare un parere esaustivo e definitivo sulla conformità con il Trattato della misura interessata, ma soltanto di formarsi un «parere preliminare», e che tale parere deve vertere principalmente sulla compatibilità di tale misura con il mercato interno, indipendentemente dalla sua eventuale qualificazione come aiuto di Stato (sentenza dell'11 dicembre 1973, Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, punto 3).

28 Il governo dei Paesi Bassi contesta gli argomenti della Commissione e chiede alla Corte di respingere la prima parte del motivo unico.

Giudizio della Corte

29 La presente parte del motivo unico d'impugnazione solleva, in sostanza, la questione se, con la sentenza impugnata, il Tribunale abbia erroneamente dichiarato che l'articolo 107, paragrafo 3, TFUE e l'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589 impongono alla Commissione di qualificare una misura come aiuto di Stato prima di decidere che tale misura è compatibile con il mercato interno.

30 Il Tribunale, dopo aver ricordato, ai punti 51 e 52 della sentenza impugnata, i termini dell'articolo 107, paragrafo 1, e paragrafo 3, lettera c), TFUE, ha affermato, al punto 53 della sentenza in parola, che l'uso del termine «aiuto» all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE implica che la compatibilità di una misura nazionale con il mercato interno possa essere esaminata solo dopo che tale misura sia stata qualificata come aiuto di Stato.

31 Al punto 54 della sentenza impugnata, il Tribunale ha aggiunto, facendo riferimento alla sentenza del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punto 113), che, secondo costante giurisprudenza, la Commissione, qualora non possa acquisire la convinzione – al termine dell'esame preliminare – che una misura statale non costituisca un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, o, se è un aiuto, che la detta misura sia compatibile con il Trattato, oppure qualora il detto procedimento non le abbia consentito di risolvere tutti i problemi posti dalla valutazione della compatibilità della misura di cui trattasi con il mercato interno, tale istituzione è tenuta ad avviare il procedimento previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, senza disporre a tal proposito di alcun margine di discrezionalità.



32 Al punto 55 della sentenza impugnata, il Tribunale ha concluso da tali considerazioni che solo una misura rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ossia una misura qualificata come aiuto di Stato, può essere considerata dalla Commissione compatibile con il mercato interno.

33 Ai punti da 56 a 60 della sentenza impugnata, esso ha affermato che tale conclusione è corroborata dalle disposizioni dell'articolo 4 del regolamento 2015/1589 che, lette alla luce della giurisprudenza della Corte, in particolare la sentenza del 24 maggio 2011, Commissione/Kronoply e Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, punti 43 e 44), fissano un elenco esauriente delle decisioni che la Commissione può adottare al termine dell'esame preliminare, decisioni fra le quali non figura una decisione che dichiara la misura esaminata compatibile con il mercato interno senza che la Commissione si sia previamente pronunciata sulla qualificazione di tale misura come aiuto di Stato.

34 La Commissione afferma che l'interpretazione letterale dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, operata dal Tribunale, è indebitamente restrittiva. Essa sostiene, anzitutto, che il termine «aiuti» è utilizzato all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE nel suo senso generale, e non nel senso tecnico per designare gli aiuti di Stato.

35 Occorre, tuttavia, osservare che, se è, effettivamente, nel senso abituale nel linguaggio corrente che il termine «aiuti» è usato all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con le altre menzioni contenute in tale disposizione, è, per contro, per designare i soli aiuti di Stato che esso è utilizzato all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE. Infatti, dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, letto nel suo complesso, risulta che solo le misure che soddisfano i requisiti derivanti da tale paragrafo 1, e che, di conseguenza, costituiscono aiuti di Stato, sono, salvo deroghe previste dal Trattato, incompatibili con il mercato interno. Pertanto, l'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, che, in deroga a detta disposizione, elenca le misure che possono essere considerate compatibili con il mercato interno, può riguardare soltanto gli aiuti di Stato.

36 La Commissione ha quindi erroneamente sostenuto che l'interpretazione letterale dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, operata dal Tribunale, è errata.

37 Peraltro, se è vero che, come sostenuto dalla Commissione, l'articolo 107 TFUE non enuncia norme procedurali né verte direttamente sui poteri di quest'ultima, ciò non toglie che, come rilevato al punto 35 della presente sentenza, da tale disposizione risulta che la qualificazione di una misura come aiuto di Stato ai sensi del paragrafo 1 di detta disposizione costituisce un presupposto previo all'eventuale applicazione della deroga prevista al paragrafo 3 di quest'ultima. L'Unione europea è quindi investita di una competenza a pronunciarsi sulla compatibilità con il mercato interno delle misure costitutive di aiuti di Stato, e non a pronunciarsi sulla compatibilità di misure che non sono individuate come costitutive di aiuti di Stato. Gli articoli 108 e 109 TFUE conferiscono l'esercizio di tale competenza alla Commissione e al Consiglio dell'Unione europea, che agiscono sotto il controllo della Corte. Orbene, le istituzioni dell'Unione possono agire solo nei limiti della loro competenza di attribuzione (sentenza del 14 giugno 2016, Commissione/McBride e a., C-361/14 P, EU:C:2016:434, punto 36).

38 Per quanto riguarda il riferimento effettuato dalla Commissione alla sentenza dell'11 dicembre 1973, Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, punto 3), la Corte, contrariamente a quanto suggerito dalla Commissione, non vi ha affermato che il parere elaborato nell'ambito dell'esame preliminare di una misura possa, se del caso, prescindere dalla questione della qualificazione come aiuto di Stato della misura esaminata. Nella causa decisa con la sentenza in parola, in cui la natura di aiuto di Stato delle misure notificate non era, del resto, dubbia, la questione sollevata era quella dell'obbligo della Commissione di concludere l'esame preliminare con una decisione. La Corte ha dichiarato che, sebbene sia nell'interesse di una buona amministrazione che la Commissione, qualora ritenga, al termine di tale esame, che «l'aiuto» sia conforme al Trattato CE, ne dia comunicazione espressa allo Stato membro, essa non è però tenuta a concludere il procedimento con una decisione ai sensi dell'articolo 189 CE (divenuto, in seguito a modifica, articolo 288 TFUE), dato che tale obbligo, in forza dell'articolo 93 CE (divenuto, in seguito a modifica, articolo 108 TFUE), sussiste solo in caso di procedimento in contraddittorio (sentenza dell'11 dicembre 1973, Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, punti 5 e 6). Occorre osservare, incidentalmente, che tale possibilità di non adottare una decisione è cessata con il regolamento n. 659/1999, il cui articolo 4, paragrafo 1, letto alla luce del considerando 7 di detto regolamento, ha stabilito che l'esame preliminare doveva ormai, per ragioni di certezza del diritto, concludersi con una decisione.

39 Per quanto riguarda le critiche della Commissione nei confronti delle affermazioni contenute ai punti da 56 a 60 della sentenza impugnata, relative all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589, occorre rilevare che tali affermazioni sono formulate dal Tribunale solo *ad abundantiam*, a sostegno della sua conclusione espressa, sulla base delle disposizioni del Trattato FUE, al punto 55 della sentenza in parola. Siffatte critiche sono, pertanto, inconferenti (v., in tal senso, sentenza del 14 giugno 2016, Marchiani/Parlamento, C-566/14 P, EU:C:2016:437, punti 59 e 60).

40 In ogni caso, l'espressione «nei limiti in cui essa rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE», contenuta all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589, deve essere interpretata conformemente al significato, correttamente accolto dal Tribunale, ai punti da 53 a 55 della sentenza impugnata, dell'articolo 107, paragrafi 1 e 3, TFUE. A tal riguardo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, una norma di diritto derivato va interpretata, nei limiti del possibile, nel senso della sua conformità con le disposizioni del Trattato e con i principi generali del diritto dell'Unione (sentenza del 10 luglio 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punto 174 e giurisprudenza ivi citata).

41 Per quanto riguarda le critiche della Commissione nei confronti dei riferimenti del Tribunale alle sentenze del 22 dicembre 2008, *British Aggregates/Commissione* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punto 113), nonché del 24 maggio 2011, *Commissione/Kronoply e Kronotex* (C-83/09 P, EU:C:2011:341, punti 43 e 44), occorre rilevare che, se è vero che tali sentenze non vertevano specificamente sulla questione della competenza della Commissione ad adottare una decisione di non sollevare obiezioni nei confronti di una misura di cui essa non ha stabilito la natura di aiuto di Stato, ciò non toglie che, in dette sentenze, la Corte, coerentemente con i termini dell'articolo 107 TFUE, ha riconosciuto il carattere previo della determinazione della natura di aiuto di Stato di una misura rispetto all'esame dell'eventuale compatibilità di tale misura con il mercato interno.

42 Occorre aggiungere, da un lato, che la Corte, in altre sentenze, ha dichiarato che «[l]a Commissione è tenuta ad avviare il procedimento d'indagine formale se, in seguito all'esame preliminare di cui all'articolo 4 del regolamento 2015/1589, essa (...) nutre dubbi sulla qualificazione stessa di "aiuto", ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, di tale misura» (sentenza del 16 marzo 2021, *Commissione/Polonia*, C-562/19 P, EU:C:2021:201, punto 50 e giurisprudenza ivi citata; v. altresì, in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, *Scandlines Danmark e Scandlines Deutschland/Commissione*, C-174/19 P e C-175/19 P, EU:C:2021:801, punti da 65 a 67 e giurisprudenza ivi citata).

43 D'altro lato, essa ha dichiarato che la questione se una misura debba essere qualificata come aiuto di Stato si colloca a monte di quella volta ad accertare, ove necessario, se un aiuto incompatibile ai sensi dell'articolo 107 TFUE sia nondimeno necessario al compimento della missione conferita al beneficiario della misura di cui trattasi, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE (sentenza del 24 novembre 2020, *Viasat Broadcasting UK*, C-445/19, EU:C:2020:952, punto 35).

44 Per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo cui la posizione del Tribunale la pone in una situazione di stallo, impedendole, in circostanze come quelle del caso di specie, di adottare qualsiasi decisione in esito all'esame preliminare, è sufficiente rilevare, al pari del Regno dei Paesi Bassi, che tale stallo deriva unicamente dalla posizione erronea secondo cui la Commissione sarebbe competente a concludere per l'assenza di dubbi quanto alla compatibilità di una misura che essa non ha qualificato come aiuto di Stato e sarebbe quindi, conseguentemente, incompetente ad avviare il procedimento d'indagine formale in una situazione del genere. Respingendo siffatta posizione, lo stallo viene meno, a favore dell'avvio del procedimento di indagine formale, conformemente all'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento 2015/1589 e alla giurisprudenza ricordata al punto 42 della presente sentenza.

45 Per quanto riguarda il riferimento della Commissione all'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento 2015/1589, occorre rilevare che la disposizione in parola ha lo scopo di ovviare al mancato esercizio, da parte della Commissione, della sua competenza decisionale ai sensi di tale articolo 4. Suddetta disposizione, letta alla luce segnatamente del considerando 7 del regolamento in parola, non può fondare una competenza della Commissione per decidere che una misura che non ha qualificato come aiuto di Stato è compatibile con il mercato interno.

46 Per quanto riguarda la circostanza che l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589 menzioni una «valutazione preliminare» della misura, occorre rilevare che tale menzione non significa, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, che quest'ultima possa porre fine all'esame preliminare con una decisione di non sollevare obiezioni nei confronti di una misura che essa non ha qualificato come aiuto di Stato.

47 Relativamente all'affermazione della Commissione secondo cui esisterebbero situazioni nelle quali, tanto alla luce del principio di buona amministrazione quanto dell'interesse delle parti interessate, è più appropriato stabilire se la misura sia compatibile con il mercato interno che determinare se essa sia un aiuto, occorre rilevare che detto principio e le considerazioni di opportunità così invocate non possono rimettere in discussione l'economia e la coerenza dell'articolo 107 TFUE, la cui portata è stata ricordata ai punti 35 e 37 della presente sentenza.

48 A tal riguardo, il richiamo da parte della Commissione, in relazione al principio di buona amministrazione, alla sentenza del 26 febbraio 2002, *Consiglio/Boehringer* (C-23/00 P, EU:C:2002:118), al fine di giustificare che essa possa esaminare la compatibilità di una misura con il mercato interno senza aver stabilito che essa costituisce un aiuto di Stato, è privo di pertinenza. Infatti, sebbene risulti, certamente, dal punto 52 di tale sentenza che spetta al giudice dell'Unione valutare se una buona amministrazione della giustizia giustifichi, nelle circostanze del caso di specie, il rigetto nel merito del ricorso senza statuire sulle eccezioni di irricevibilità dedotte dalla parte convenuta, la problematica sollevata dalla presente causa riguarda, dal canto suo, la competenza stessa della Commissione ad adottare talune decisioni. Orbene, tale competenza della Commissione deve esercitarsi nel rispetto delle condizioni enunciate dai Trattati, il che, nel caso di specie, e come risulta in particolare dai punti 35 e 37 della presente sentenza, esige dall'istituzione in parola che si pronunci sulla qualificazione come aiuto di Stato di una misura prima di poter, eventualmente, esaminare se un siffatto aiuto possa, nonostante simile qualificazione, essere considerato compatibile con il mercato interno.

49 Pertanto, la Commissione non può esimersi da un siffatto obbligo in funzione di considerazioni legate alla maggiore o minore facilità con la quale una tale qualificazione o un tale esame di compatibilità possono essere effettuati in un caso di specie.

50 Dal complesso delle considerazioni che precedono risulta che la prima parte del motivo unico deve essere respinta.

Sulla seconda parte del motivo unico di impugnazione

51 Tenuto conto del rigetto della prima parte del motivo d'impugnazione, non è necessario esaminare la seconda parte

di tale motivo. Dall'esame di tale prima parte e dal rigetto di quest'ultima risulta, infatti, che, con la sentenza impugnata, il Tribunale ha giustamente annullato la decisione controversa accogliendo il motivo di ricorso vertente sull'incompetenza della Commissione. Ne consegue che la questione se il Tribunale abbia eventualmente potuto commettere un errore di diritto in occasione dell'esame del motivo di ricorso vertente su un'eventuale violazione del principio della certezza del diritto non può, in ogni caso, incidere sull'annullamento della decisione controversa così pronunciata dal Tribunale né, pertanto, sull'esito della presente impugnazione.

52 Ciò considerato, occorre respingere la presente impugnazione.

Sulle spese

53 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta la Corte statuisce sulle spese. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di quest'ultimo, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

54 Poiché il Regno dei Paesi Bassi ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute da tale Stato membro.

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

- 1) **L'impugnazione è respinta.**
- 2) **La Commissione europea si farà carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dal Regno dei Paesi Bassi.**

(Omissis)

