



Il limitato status di “parte interessata” nella procedura di controllo degli aiuti di Stato alle imprese: recenti precisazioni da parte del Tribunale dell’UE

DI FRANCESCA CAGOSSI*

Sommario: 1. Introduzione – 2. I fatti all'origine del ricorso – 3. I motivi sollevati dalle ricorrenti e alcune considerazioni di carattere generale – 4. Le caratteristiche della procedura di indagine in caso di aiuti di Stato illegali – 5. Il precedente: la sentenza Solar Electric – 6. L’asserita violazione del campo di applicazione dell’art. 24, par. 2, del regolamento di procedura e la ratio dell’obbligo di notifica ai sensi dell’art. 108, par. 3, TFUE – 7. La procedura di denuncia ex art. 24, par. 2, del regolamento 2015/1589 – 8. L’obbligo della Commissione di far applicare il TFUE – 9. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il meccanismo francese di riacquisto dell’elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili¹, non notificato dalla Repubblica francese e qualificato dalla *Cour de cassation* come aiuto illegale nella misura in cui impone un obbligo di acquisto ad un tasso superiore a quello di mercato, consente al Tribunale dell’UE di fare il punto sul quadro giuridico vigente in materia di aiuti di Stato, per quanto attiene ai diritti delle parti interessate e, in particolare, alla disciplina delle denunce di aiuti illegali, contemplate espressamente all’art. 24, par. 2, del regolamento (UE) 2015/1589² (cd. regolamento di procedura).

La peculiarità della sentenza in commento sta nel fatto che, in forza di tale disposizione – che consente appunto a terzi di informare la Commissione “di presunti aiuti illegali o della presunta attuazione abusiva di aiuti”, riconoscendo che queste potrebbero rivelarsi importanti fonti di informazione affinché essa sia informata su aiuti potenzialmente illegali –, le ricorrenti

* Dottoranda di ricerca in Diritto dell’Unione europea presso Università degli Studi di Milano.

¹ Trib., 8 dicembre 2021, causa T-623/20, *Sun West*, ECLI:EU:T:2021:869.

² Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell’articolo 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, in *GUUE* L 248/9 del 24.9.2015.

hanno presentato una denuncia alla Commissione non già per le finalità da essa espressamente previste bensì per ottenere una decisione di compatibilità del regime di aiuti, cercando così, nella sostanza, di ovviare al problema della mancata notifica preventiva da parte dello Stato *ex* art. 108, par. 3, TFUE.

2. I fatti all'origine del ricorso

Le ricorrenti, Sun West, JB Solar e Azimut56, sono società proprietarie di impianti fotovoltaici a terra, costruiti nel 2010 in Francia, la cui connessione alla rete di distribuzione non è ancora stata effettuata o messa in funzione. Ai sensi dell'art. 10 della legge n. 2000-108 del 10 febbraio 2000 sulla modernizzazione e lo sviluppo del servizio pubblico dell'elettricità (*loi n° 2000-108 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*) è imposto ad Électricité de France SA (EDF) e ai distributori non nazionalizzati di concludere, su richiesta dei produttori interessati, un contratto ventennale per l'acquisto di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili a un prezzo superiore a quello di mercato³. Le condizioni di acquisto dell'elettricità prodotta dagli impianti che beneficiano di tale obbligo sono stabilite da decreti ministeriali adottati dalla Repubblica francese, che definiscono in particolare le tariffe di acquisto dell'elettricità⁴. Nonostante tali decreti siano stati successivamente abrogati, i produttori di elettricità fotovoltaica situati in Francia continuano a beneficiare delle tariffe ivi previste nella misura in cui i loro contratti di acquisto di elettricità sono stati conclusi per un periodo di 20 anni.

Dinnanzi al *tribunal de commerce de Nanterre*, tali società hanno lamentato, in particolare, di non aver potuto beneficiare del regime tariffario più favorevole a causa del ritardo nell'elaborazione della loro domanda di allacciamento alla rete di distribuzione dell'elettricità da parte di Enedis SA, gestore della rete pubblica di distribuzione dell'elettricità in Francia. Esse hanno perciò richiesto il risarcimento del danno – consistente nella perdita di margine dovuta alla mancata applicazione della tariffa fissata dal suddetto decreto ministeriale – che sostengono di aver subito proprio in conseguenza di tale ritardo nell'esame della loro richiesta. Il *tribunal de commerce de Nanterre*, con tre sentenze di primo grado del 16 ottobre 2014, ha respinto le richieste di risarcimento delle ricorrenti, avendo ritenuto assente il nesso causale tra il comportamento illecito di Enedis SA e il presunto danno subito.

L'esistenza di un nesso di causalità è stato invece riconosciuto sussistere, contrariamente alle conclusioni dei tribunali inferiori, dalla *Cour d'appel de Versailles* con tre sentenze del 5 luglio 2018, secondo cui, però, seppure in presenza di tale nesso di causalità, l'acquisto obbligatorio di elettricità da fonti fotovoltaiche ad un prezzo superiore a quello di mercato è

³ Così l'articolo L.314-1 del *Code de l'énergie*.

⁴ Nello specifico, sono stati adottati una serie di decreti ministeriali (ovverosia il decreto del 10 luglio 2006, il decreto del 12 gennaio 2010, il decreto del 31 agosto 2010 e, infine, quello del 4 marzo 2011) volti a fissare progressivamente le condizioni di acquisto dell'elettricità prodotta dagli impianti che utilizzano l'energia radiativa del sole (espressamente indicati all'art. 2, par. 3, del decreto n. 2000-1196 del 6 dicembre 2000), determinando i limiti di potenza degli impianti ammissibili all'obbligo di acquisto di elettricità per categoria di impianto. L'ultimo decreto menzionato è stato abrogato a sua volta dal decreto ministeriale del 9 maggio 2017, attualmente in vigore, che fissa le condizioni di acquisto e di remunerazione complementare dell'elettricità prodotta da impianti che utilizzano principalmente biogas prodotto dalla metanizzazione di materiali derivanti dal trattamento di acque reflue urbane o industriali.

stato tuttavia considerato alla stregua di un aiuto di Stato illegale data la sua mancata notifica preventiva ex art. 108, par. 3, TFUE⁵. Alla luce di ciò, la perdita di margine dovuta alla mancata applicazione della tariffa preferenziale non è stata ritenuta risarcibile⁶.

Le ricorrenti hanno allora presentato, ai sensi dell'art. 24, par. 2, del regolamento di procedura, una denuncia alla Commissione europea informandola degli aiuti di Stato concessi dallo Stato francese ai produttori di energia fotovoltaica, al fine di ottenere la qualificazione di tali aiuti, sì illegali in quanto non previamente notificati, come aiuti però compatibili con il mercato interno. La Commissione ha confermato la mancata notifica del regime agevolativo in parola, invitando tali ricorrenti a rivolgersi ai propri giudici nazionali al fine di ottenere il recupero dell'aiuto illegale. Successivamente, a seguito delle ulteriori informazioni trasmesse dalle ricorrenti, la Commissione, con decisione del 28 luglio 2020, ha respinto tale denuncia in forza di due motivi (sottolineando come ciascuno di questi fosse già, di per sé, sufficiente a determinare il rigetto della denuncia). Essa, da un lato, ritiene che l'oggetto di tale denuncia non rientra nell'ambito di applicazione degli artt. 12, par. 1, e 24, par. 2, del regolamento n. 2015/1589, in quanto le ricorrenti le chiedono di pronunciarsi sulla compatibilità delle misure in questione con il mercato interno, come se essi rappresentassero la Repubblica francese; dall'altro lato, reputa che tali ricorrenti non possono essere considerate parti interessate ai sensi dell'art. 1, lettera h), del suddetto regolamento. Per queste ragioni, a suo avviso, le informazioni contenute nella denuncia non possono essere considerate alla stregua di una denuncia formale, ma semplicemente come «*informazioni generali sul mercato*»⁷.

3. I motivi sollevati dalle ricorrenti e alcune considerazioni di carattere generale

Le ricorrenti hanno proposto il ricorso ex art. 263 TFUE volto all'annullamento della decisione della Commissione del 28 luglio 2020. A sostegno di tale ricorso, esse sollevano cinque motivi⁸, il primo dei quali verte sulla violazione dell'ambito di applicazione dell'art. 24, par. 2, del regolamento n. 2015/1589, mentre il secondo si basa sull'argomentazione secondo cui tali società avrebbero dovuto essere qualificate come parti interessate ai sensi dell'art. 108, par. 2, TFUE e dell'art. 1, lettera h), di tale regolamento. Il terzo motivo si fonda, invece, sulla violazione dell'ambito di applicazione dell'art. 12, par. 1, di tale regolamento; il quarto sull'obbligo della Commissione di far rispettare il TFUE e l'ultimo, infine, riguarda la forma della denuncia presentata.

È necessario premettere che, nel caso di specie, nell'esaminare la ricevibilità della denuncia delle ricorrenti, il Tribunale conclude, in piena coerenza con le appena ricordate prese di posizione della Commissione, che le informazioni in essa contenute possono essere considerate solamente come “*informazioni generali sul mercato*” (e non, dunque, come informazioni che costituiscono una denuncia formale). In aggiunta, dalla decisione impugnata

⁵ Trib., *Sun West, cit.*, punto 6.

⁶ La *Cour de cassation*, con sentenza del 18 settembre 2019 (*Cass. com.*, 18 settembre 2019, n° 18-22.226 e.a.), ha peraltro respinto il ricorso contro una sentenza della *Cour d'appel de Versailles* del 5 luglio 2018 in un caso simile a quello qui in esame che coinvolgeva altri ricorrenti, proprio perché il meccanismo dell'obbligo di acquisto (così come risultante dal decreto del 12 gennaio 2010) è stato ritenuto un aiuto illegale attuato in violazione dell'art. 108, par. 3, TFUE.

⁷ Trib., *Sun West, cit.*, punto 11.

⁸ *Ibid.*, punto 18.

risulta che, da un lato, la Commissione non si pronuncia sull'esistenza di un aiuto o sulla sua compatibilità con il mercato interno e, dall'altro, che il rigetto della denuncia si fonda su due motivi distinti: il primo verte sull'oggetto di tale denuncia e il secondo sulla mancanza di *status* di «*interessati*» dei ricorrenti ai sensi dell'art. 1, lettera h), del regolamento 2015/1589⁹. Per tali motivi, il Tribunale ritiene opportuno esaminare inizialmente il primo e il quarto motivo di ricorso sollevati dalle società.

4. Le caratteristiche della procedura di indagine in caso di aiuti di Stato illegali

Per comprendere appieno il ragionamento del giudice dell'UE, appare opportuno, innanzitutto, soffermarsi sulle caratteristiche della procedura di indagine¹⁰ relativa a presunti aiuti illegali o aiuti attuati in modo abusivo¹¹. I soggetti privati (come i beneficiari, i loro concorrenti e le associazioni di categoria) non sono parti della fase preliminare dell'indagine, ma godono di diritti procedurali che permettono loro di conoscere i dettagli di un'indagine e di presentare le proprie opinioni solo nel contesto di un'indagine approfondita ai sensi dell'art. 108, par. 2, del TFUE. A tal riguardo, il regolamento di procedura, confermando sostanzialmente il contenuto della procedura *ex art.* 108 TFUE, contiene tuttavia altresì alcune previsioni che consentono un coinvolgimento anche dei terzi nella procedura di indagine¹².

Ai sensi dell'art. 12, par. 1, del regolamento 2015/1589, infatti, la Commissione può, di sua iniziativa, esaminare le informazioni provenienti «*da qualsiasi fonte*» relative a presunti aiuti illegali o attuati in modo abusivo, dovendo agire «*senza indebito ritardo*» in caso di informazioni relative a tali categorie di aiuto¹³. In pratica, la maggior parte di tali indagini è innescata proprio da una denuncia di un concorrente del presunto beneficiario dell'aiuto¹⁴. La procedura di denuncia, rafforzata in seguito alle revisioni del 2013 del regolamento di procedura e contenuta all'art. 24, par. 2, del suddetto regolamento, prevede che le denunce debbano ora essere presentate mediante apposito modulo di denuncia disponibile sul sito web della Commissione. Quest'ultima è tenuta ad esaminare una denuncia solamente laddove il denunciante si configuri come «parte interessata» ai sensi dell'art. 108, par. 2, TFUE, e dell'art. 1, lettera h), del regolamento di procedura: in questo caso, la Commissione ha il dovere di

⁹ *Ibid.*, punti 19-20.

¹⁰ In caso di aiuti di Stato illegali o attuati in modo abusivo, si applicano disposizioni procedurali speciali, come indicato negli articoli da 12 a 20 del regolamento di procedura. Questi includono poteri e obblighi leggermente diversi nell'indagine della questione, il potere di prescrivere misure provvisorie e l'obbligo di ordinare il recupero degli aiuti che sono stati concessi illegalmente o sono stati utilizzati in modo improprio (in merito si veda K. BACON, *European Union law of state aid*, Oxford, 2017, III ed., p. 471 ss.).

¹¹ Ai sensi dell'art. 1 del regolamento di procedura, l'aiuto è illegale quando viene attuato senza la previa notifica e approvazione della Commissione ai sensi dell'art. 108, par. 3, TFUE. L'aiuto attuato in modo abusivo, invece, si riferisce alla situazione in cui l'aiuto è stato approvato dalla Commissione, ma il beneficiario lo ha utilizzato in violazione della decisione di approvazione della Commissione, o qualora lo Stato membro stesso non abbia rispettato le condizioni imposte al momento dell'approvazione dell'aiuto.

¹² Cfr. H.C.H HOFMANN, C. MICHEAU (a cura di), *State aid law of the European Union*, Oxford, 2016, I ed., p. 46.

¹³ La Corte ha inoltre affermato che la Commissione deve agire entro un periodo di tempo «ragionevole» e non può prolungare indefinitamente l'indagine preliminare. Si vedano, a tal proposito, Trib., 20 settembre 2011, cause T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08, *Regione autonoma della Sardegna c. Commissione*, ECLI:EU:T:2011:493, punto 99; Trib., 10 maggio 2006, causa T-395/04, *Air One*, ECLI:EU:T:2006:123, punto 61; Trib., 15 settembre 1998, causa T-95/96, *Gestelevision Telecinco*, ECLI:EU:T:1998:206, punto 61.

¹⁴ Cfr. K. BACON, *op. cit.*, p. 472.

condurre un esame diligente e imparziale, che può includere la considerazione di questioni non sollevate dal denunciante¹⁵. A norma dell'art. 24 del regolamento di procedura, infatti, solo gli «*interessati*» possono presentare denunce per informare la Commissione di presunti aiuti illegali o della presunta attuazione abusiva di aiuti. A tal fine, le persone fisiche e giuridiche che intendono presentare una denuncia sono tenute a dimostrare di essere «*interessat[e]*» in forza dell'art. 1, lettera h), di detto regolamento¹⁶. In base alla definizione fornita da quest'ultima disposizione¹⁷, per «*interessati*» devono intendersi «*qualsiasi Stato membro e qualsiasi persona, impresa o associazione d'impres e i cui interessi possono essere lesi dalla concessione di aiuti, in particolare il beneficiario, le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali*»¹⁸.

Nello specifico, per quanto riguarda i presunti aiuti illegali, ai sensi dell'art. 15, par. 1, del regolamento di procedura, la Commissione può adottare una qualsiasi delle decisioni disponibili in seguito all'esame preliminare di una misura notificata. Ciò significa che essa può constatare che la misura non costituisce un aiuto o è compatibile con il mercato interno, oppure può decidere di avviare il procedimento di indagine formale ai sensi dell'art. 108, par. 2, TFUE. In quest'ultimo caso, tale procedimento deve concludersi con una delle quattro decisioni contemplate all'art. 9 del regolamento di procedura (il che implica che una decisione negativa avrà come logica conseguenza il recupero dell'aiuto illegalmente concesso).

Laddove una denuncia di aiuti illegali o attuati in modo abusivo sia inviata alla Commissione da una parte interessata e la Commissione ritenga che tale denuncia non fornisca motivi sufficienti per dimostrare, *prima facie*, l'esistenza di aiuti illegali o abusivi, essa è tenuta, ai sensi dell'art. 24, par. 2, del regolamento di procedura, ad informare di ciò il denunciante¹⁹. Qualora quest'ultimo non presenti «*osservazioni supplementari*»²⁰, secondo la recente prassi della Commissione la denuncia si considera ritirata e, pertanto, il procedimento si chiude senza una decisione²¹.

¹⁵ Sul punto si veda Trib., 17 marzo 2015, causa T-89/09, *Pollmeier Massivholz*, ECLI:EU:T:2015:153, punto 106; Trib., 25 novembre 2014, causa T-512/11, *Ryanair c. Commissione*, ECLI:EU:T:2014:989, punto 105; Corte giust., 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, *Sytraval*, ECLI:EU:C:1998:154, punto 62.

¹⁶ Si veda, in tal senso, anche l'art. 11 bis, par. 1, del regolamento (UE) n. 372/2014 della Commissione, del 9 aprile 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004 per quanto riguarda il calcolo di alcuni termini, il trattamento delle denunce e l'individuazione e la tutela delle informazioni riservate (cd. regolamento di esecuzione), in *GUUE* L 109/14 del 12.4.2014.

¹⁷ L'art. 1, lettera h), del regolamento di procedura, codifica i principi stabiliti nel caso *Intermills*, seguiti in numerose sentenze successive (Corte giust., 14 novembre 1984, causa 323/82, *Intermills*, ECLI:EU:C:1984:345, punto 16).

¹⁸ In merito a questa formulazione, vi sono dubbi in dottrina rispetto all'interpretazione da accordare all'espressione «*in particolare*», dal momento che, mentre è chiaro che il riferimento al beneficiario dell'aiuto e alle imprese o associazioni concorrenti non vuole essere esaustivo, gli interessi delle imprese che non rientrano in queste categorie potrebbero dover essere esaminati attentamente (cfr. K. BACON, *op. cit.*, p. 463). La Corte ha interpretato questa nozione in modo ampio, applicando il criterio che consiste nel verificare se l'aiuto può avere un effetto specifico sulla situazione dell'impresa sul mercato (si vedano Corte giust., 24 maggio 2011, causa C-83/09 P, *Kronoply e Kronotex*, ECLI:EU:C:2011:341, punto 65; Trib., *Air One*, *cit.*, punto 36).

¹⁹ Cfr. K. BACON, *op. cit.*, p. 475.

²⁰ In questi termini, Corte giust., 17 luglio 2008, causa C-521/06 P, *Athinaiki Techniki*, ECLI:EU:C:2008:422, punto 39. La Commissione deve infatti permettere al denunciante di poter presentare ulteriori commenti entro un «*termine ragionevole*» che, secondo il Codice delle migliori pratiche e l'art. 20, par. 2, del regolamento di procedura, è, normalmente, di un mese (sul punto si veda K. BACON, *op. cit.*, p. 475).

²¹ Secondo la Corte, qualora la denuncia venga mantenuta e riguardi un asserito aiuto illegale nuovo, la Commissione è tenuta ad agire nell'ambito del procedimento formale di esame, adottando una delle decisioni di cui all'art. 4 del regolamento di procedura (si vedano, a tal proposito, Corte giust., 16 maggio 2013, causa C-615/11

5. Il precedente: la sentenza *Solar Electric*

Risulta particolarmente rilevante segnalare il fatto che il 10 novembre 2021²² (dunque appena un mese prima della pronuncia della sentenza in annotazione) il Tribunale dell'UE si è espresso in merito all'annullamento della decisione della Commissione del 3 settembre 2020 che respingeva la denuncia delle ricorrenti relativa ad aiuti di Stato illegali concessi agli impianti fotovoltaici delle ricorrenti, beneficiarie di tali aiuti. La sentenza risulta specialmente interessante dal momento che tratta dello stesso meccanismo di obbligo di acquisto²³ cui si riferisce la pronuncia qui in commento.

Le ricorrenti in questo caso²⁴ hanno stipulato con EDF contratti di acquisto di energia elettrica basandosi su decreti tariffari emanati dalla Repubblica francese; risultando esse, dunque, a differenza della sentenza dell'8 dicembre, beneficiarie dell'aiuto illegale e non solo semplici parti interessate²⁵. La *Cour de cassation*, investita di domande di risarcimento, aveva ritenuto le misure fondate sui decreti tariffari 2006 e 1/2010 aiuti di Stato illegali in quanto concessi in violazione dell'obbligo di notifica preventiva *ex art.* 108, par. 3, TFUE²⁶. Il modulo di denuncia di aiuti di Stato illegali è allora stato trasmesso alla Commissione dalle ricorrenti, nonostante quest'ultima non si fosse mai pronunciata circa la loro compatibilità con il mercato interno; compatibilità a loro avviso sussistente e idonea a legittimare la loro concessione se vi fosse stata debita notifica. Secondo le ricorrenti, tale assenza di decisione era in grado di causare un «vuoto giuridico pregiudizievole»²⁷ per tutti i produttori francesi di energia elettrica da fonti di energia fotovoltaica, nella misura in cui i guadagni derivanti dai contratti stipulati secondo la tariffa prevista da tali decreti rischiavano di essere rimessi in discussione ed oggetto di misure di recupero. Con lettera del 3 settembre 2020, la Commissione ha però respinto la denuncia

P, *Commissione c. Ryanair*, ECLI:EU:C:2013:310, punto 35; Corte giust., 18 novembre 2010, causa C-322/09 P, *NDSHT*, ECLI:EU:C:2010:701, punto 50; Corte giust., *Athinaïki Techniki, cit.*, punto 40). Se la denuncia asserisce l'uso improprio di un aiuto esistente (o un nuovo aiuto, ma la Commissione classifica tale misura come aiuto esistente), allora in seguito alle ulteriori osservazioni del denunciante la Commissione può ancora decidere di chiudere il suo fascicolo, ma la sua decisione costituirà implicitamente una decisione di rifiuto definitivo di avviare la procedura dell'art. 108, par. 2, TFUE, e sarà quindi ugualmente impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE (cfr. K. BACON, *op. cit.*, p. 475).

²² Trib., 10 novembre 2021, causa T-678/20, *Solar Electric Holding*, ECLI:EU:T:2021:780.

²³ Secondo tale obbligo, come ricordato, EDF e i distributori non nazionalizzati (menzionati all'art. 23 della *loi n° 46-628*, dell'8 aprile 1946, sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica e del gas) hanno l'obbligo di stipulare – qualora i produttori interessati ne facciano domanda – un contratto ventennale per l'acquisto di energia elettrica prodotta a partire da fonti di energia rinnovabili (tra cui quella fotovoltaica) ad un prezzo fissato attraverso decreto tariffario ministeriale. Anche in questo caso, sebbene solo l'ultimo dei decreti tariffari menzionati al punto 1 della sentenza *Solar Electric* sia vigente, ossia quello adottato il 9 maggio 2017, i precedenti decreti (decreto tariffario del 10 luglio 2006, del 12 gennaio 2010, del 31 agosto 2010, del 4 marzo 2011 e del 9 maggio 2017), nel frattempo abrogati, continuano a essere applicabili nei limiti in cui il prezzo di acquisto dell'energia elettrica, pagato durante tutta la durata del contratto di acquisto (20 anni), è quello definito dal decreto tariffario in vigore nel momento in cui il produttore ha formulato una richiesta completa di allaccio alla rete pubblica (Trib., *Solar Electric, cit.*, punto 2).

²⁴ *Solar Electric Holding*, le controllate *Solar Electric Guyane* e *Solar Electric Martinique*, così come la *Société de production d'énergies renouvelables* (Soproder).

²⁵ La Soproder, in particolare, era il beneficiario diretto e immediato delle tariffe preferenziali fissate dai suddetti decreti.

²⁶ Tale conclusione risulta confermata anche dal fatto che, mediante lettera del 26 marzo 2020, la Commissione ha dichiarato di non aver mai ricevuto notifica di tali aiuti da parte dello Stato francese.

²⁷ Trib., *Solar Electric, cit.*, punto 6.

delle ricorrenti, ritenendo che essa non rientrava nel campo di applicazione degli artt. 12, par. 1, e 24, par. 2, del regolamento di procedura e che, pertanto, le informazioni ricevute potevano essere registrate solamente in qualità di «*informazioni generali relative al mercato*»²⁸.

Il Tribunale dell'UE ha anch'esso respinto il ricorso delle ricorrenti nella sua interezza, sostenendo, confermando così la posizione della Commissione, che un denunciante non può sostituirsi allo Stato membro interessato per chiedere a quest'ultima di pronunciarsi sulla compatibilità del regime di aiuti. Appare dunque evidente come tale sentenza assuma rilievo poiché nel caso qui in esame il Tribunale dell'UE rinvia espressamente ad argomentazioni in essa sostenute, costituendo così, nella sostanza, tali due pronunce un unico precedente giurisprudenziale di riferimento sul tema.

6. L'asserita violazione del campo di applicazione dell'art. 24, par. 2, del regolamento di procedura e la *ratio* dell'obbligo di notifica ai sensi dell'art. 108, par. 3, TFUE

Come anticipato, Sun West e le altre ricorrenti sostengono che la denuncia non può essere esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 24, par. 2, del regolamento 2015/1589 solamente a causa del fatto che le misure di agevolazione pubblica in questione sono compatibili con il mercato interno poiché, a loro avviso, l'interpretazione di tale disposizione non deve essere tale da prevedere un ulteriore requisito (poiché non risultante dal suo testo) cui subordinare l'ammissibilità delle denunce in parola, sembrando a tal fine sufficiente la sola illegalità dell'aiuto²⁹.

Dall'altra parte, la Commissione ritiene invece che una tale denuncia non rientri nell'ambito di applicazione degli artt. 12, par. 1, e 24, par. 2, del regolamento di procedura dal momento che, a differenza della procedura relativa agli aiuti notificati, un denunciante non può far valere la compatibilità della misura in questione con il mercato interno perché esso non rappresenta lo Stato membro interessato in quella che la Commissione definisce una procedura di «*quasi-notifica*»³⁰.

Si rende allora necessario, per i giudici dell'Unione, chiarire se l'ambito di applicazione dell'art. 24, par. 2, del regolamento di procedura includa o meno una denuncia che, come nel caso di specie, è volta ad informare la Commissione dell'esistenza di un aiuto illegittimamente versato, affinché essa possa constatarne la compatibilità con il mercato interno.

La risposta del Tribunale a tale quesito è negativa, giacché, a suo giudizio, permettere ad un interessato di presentare una denuncia alla Commissione informandola dell'esistenza di un aiuto illegale significherebbe disattendere l'architettura stessa del meccanismo di controllo degli aiuti di Stato³¹, che si fonda su un sistema di verifica preventivo incentrato sull'obbligo di notifica e che conferisce alla Commissione la competenza esclusiva per la valutazione della

²⁸ *Ibid.*, punto 8.

²⁹ Le ricorrenti lamentano inoltre alla Commissione di confondere le condizioni di avvio del procedimento di esame preliminare, di cui all'art. 4 del regolamento di procedura, con quelle del procedimento di indagine formale, di cui all'art. 6 del medesimo regolamento, dal momento che le condizioni per l'apertura di un tale procedimento non si applicano nella fase di esame preliminare.

³⁰ Trib., *Sun West, cit.*, punto 25.

³¹ *Ibid.*, punto 28.

compatibilità della misura³². Dalla struttura dell'art. 108, par. 3, TFUE, infatti, emerge un rapporto bilaterale tra la Commissione e gli Stati membri in forza del quale l'obbligo di notifica è imposto solamente a questi ultimi³³. Come già indicato dalla Corte di giustizia nella celebre sentenza *SFEI*³⁴, dallo stesso art. 108, par. 3, del TFUE, è infatti possibile dedurre non solo che l'obbligo di notifica e il divieto preventivo di realizzare progetti di aiuto sono rivolti solo allo Stato membro³⁵, ma anche che lo Stato membro è altresì l'unico destinatario della decisione con la quale la Commissione constata l'incompatibilità dell'aiuto e lo invita a sopprimerlo entro un termine stabilito dalla stessa³⁶.

Il Tribunale fa leva sull'argomentazione secondo cui il controllo preventivo dei nuovi progetti di aiuto stabilito *ex art.* 108, par. 3, ultima frase, TFUE, mira a garantire che siano attuati solamente gli aiuti compatibili con il mercato interno e, proprio in forza di ciò, l'obbligo di notifica preventiva si configura come uno degli elementi fondamentali del sistema di controllo istituito dal TFUE in materia di aiuti di Stato³⁷. Occorre in proposito ricordare che, ai sensi di tale disposizione, gli Stati membri sono tenuti a notificare in tempo utile alla Commissione i progetti diretti a istituire nuovi aiuti o a modificare aiuti esistenti, ai quali non può essere data esecuzione prima che tale procedura di esame abbia condotto ad una decisione definitiva³⁸ da parte della stessa Commissione (*cd. obbligo di standstill*). Pertanto, l'obbligo di notifica risulta essenziale affinché quest'ultima possa esercitare pienamente il compito di controllo affidatole dagli artt. 107 e 108 del TFUE, che si traduce principalmente nella valutazione della compatibilità delle misure di aiuto con il mercato interno *ex art.* 107, par. 3, TFUE, nell'ambito dell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di aiuti di Stato sotto il controllo dei giudici di Lussemburgo³⁹. Logica conseguenza è che riconoscere il diritto degli interessati di presentare una denuncia alla Commissione per informarla dell'esistenza di un aiuto illegale, affinché essa possa constatare la compatibilità di tale aiuto con il mercato interno, non avrebbe altro effetto se non quello di permettere loro di sostituirsi allo Stato membro interessato (il solo che, ai sensi dell'art. 108, par. 3, TFUE, è obbligato a notificare una misura di aiuto alla Commissione), ovviando così al mancato adempimento di quest'ultimo.

Come già chiarito dalla Corte (e rilevato «*giustamente*»⁴⁰ dalla Commissione, secondo il Tribunale), neppure i beneficiari sono oggetto di alcun obbligo specifico risultante dal

³² In tal senso, si veda, ad esempio, Corte giust., 19 luglio 2016, causa C-526/14, *Kotnik*, ECLI:EU:C:2016:570, punti 36-39.

³³ Si vedano Corte giust., 1° giugno 2006, cause riunite C-442/03 P e C-471/03 P, *P & O European Ferries*, ECLI:EU:C:2006:356, punto 103, e le relative conclusioni dell'Avvocato generale A. Tizzano presentate il 9 febbraio 2006, ECLI:EU:C:2006:91, punto 122.

³⁴ Corte giust., 11 luglio 1996, C-39/94, *SFEI*, ECLI:EU:C:1996:285, punto 73.

³⁵ Si veda, a tal proposito, l'attuale art. 10 del regolamento di procedura, ai sensi del quale è previsto che lo Stato membro interessato può ritirare la notifica prima che la Commissione adotti una decisione sulla compatibilità dell'aiuto con il mercato interno e, laddove la Commissione abbia già avviato il procedimento d'indagine formale, quest'ultima provvede a dichiararlo chiuso.

³⁶ Trib., *Sun West*, *cit.*, punto 32.

³⁷ *Ibid.*, punto 30.

³⁸ Si veda, in tal senso, Corte giust., 20 settembre 2018, C-510/16, *Carrefour Hypermarchés*, ECLI:EU:C:2018:751, punto 25 e la giurisprudenza ivi citata.

³⁹ In merito, come noto, la Commissione gode di un ampio potere discrezionale il cui esercizio comporta complesse valutazioni di ordine economico e sociale: si vedano, a tal proposito, Corte giust., 29 luglio 2019, C-654/17 P, *Bayerische Motoren Werke*, ECLI:EU:C:2019:634, punto 79; Corte giust., *Kotnik*, *cit.*, punto 37; Corte giust., 21 novembre 2013, causa C-284/12, *Deutsche Lufthansa*, ECLI:EU:C:2013:755, punto 28.

⁴⁰ Trib., *Sun West*, *cit.*, punto 34; Trib., *Solar Electric*, *cit.*, punto 32.

meccanismo di controllo e di esame degli aiuti di Stato istituito dall'art. 108 TFUE, non essendoci nel diritto dell'Unione alcun diritto soggettivo alla concessione di aiuti di Stato⁴¹. Infatti, come ricordato, è lo Stato membro (ed esso soltanto) il soggetto cui sono rivolti l'obbligo di notifica e il divieto preventivo di esecuzione di un progetto di aiuto, nonché l'unico destinatario della decisione con cui la Commissione constata l'incompatibilità dell'aiuto. Tra l'altro, una tale possibilità avrebbe come ulteriore effetto quello di mettere in discussione il carattere fondamentale e imperativo, da un lato, dell'obbligo di notifica delle misure di aiuto e del divieto di esecuzione enunciato all'art. 108, par. 3, TFUE (come già ricordato anche dalla stessa giurisprudenza⁴²); dall'altro lato, della "sanzione" associata all'inadempimento, da parte dello Stato membro, di tale obbligo di notifica preliminare che consiste nella restituzione di tale aiuto⁴³.

Nella già citata sentenza *Solar Electric*⁴⁴, il Tribunale si sofferma, in particolare, sul fatto che nessuna disposizione del Trattato o del regolamento 2015/1589 offre al beneficiario dell'aiuto illegale la possibilità di rimediare, a proprio vantaggio, all'inadempimento di un obbligo da parte dello Stato membro interessato. Ciò non potrebbe dunque essere possibile neanche attraverso una decisione della Commissione che dichiarasse tale aiuto compatibile con il mercato interno. Se, da un lato, una tale decisione, infatti, non farebbe venir meno l'inadempimento dello Stato membro, dall'altro lato occorre evidenziare che essa risulterebbe di grande utilità per il beneficiario dell'aiuto in questione dal momento che, secondo consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia⁴⁵, impedirebbe il recupero dell'aiuto (risultato che, tra l'altro, le ricorrenti stesse nel caso *Solar Electric* – beneficiarie, è bene sottolinearlo, a differenza del caso *Sun West* – ammettono di voler ottenere⁴⁶). Del resto, più in generale, deve essere tenuto in considerazione che, data l'appena ricordata assenza di un diritto soggettivo alla concessione di un aiuto di Stato nel diritto dell'UE, non è possibile sostituirsi alle competenze dello Stato membro e, di propria iniziativa, procedere alla notifica per conto dello Stato membro al fine di ottenere una decisione che autorizzi l'esecuzione di un aiuto non notificato⁴⁷.

Inoltre, il Tribunale ritiene che, dal momento che gli interessati possono adire i loro tribunali nazionali per sanzionare il mancato rispetto da parte dello Stato membro (erogatore dell'aiuto illegale) del suo obbligo di notifica, non vi è motivo di riconoscere loro il diritto di presentare una denuncia ai sensi dell'art. 24, par. 2, del regolamento n. 2015/1589 per informare la Commissione dell'esistenza di un aiuto illegalmente versato, affinché essa possa constatare la compatibilità di tale aiuto con il mercato interno, poiché questo effetto può essere eventualmente in contrasto proprio con la volontà dello Stato membro interessato⁴⁸ (che emerge

⁴¹ Corte giust., *SFEI*, punto 73, *cit.*; Corte giust., *P&O*, *cit.*, punto 103.

⁴² Si veda, in tal senso, Trib., 17 settembre 2019, T-119/07 e T-207/07, *Repubblica italiana e Eurallumina SpA c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:613, punto 113.

⁴³ Trib., *Solar Electric*, *cit.*, punto 28.

⁴⁴ *Ibid.*, punto 29.

⁴⁵ Il riferimento è al punto 55 della celebre sentenza *CELF* (Corte giust., 12 febbraio 2008, causa C-199/06, *CELF*, ECLI:EU:C:2008:79) in cui la Corte di giustizia ha chiarito che l'obbligo del giudice nazionale di ordinare il recupero integrale dell'aiuto di Stato illegittimo cessa se, nel momento in cui il giudice nazionale pronuncia la sentenza, la Commissione ha già deciso che l'aiuto è compatibile con il mercato comune (salvo il recupero degli interessi).

⁴⁶ Trib., *Solar Electric*, *cit.*, punto 29.

⁴⁷ Trib., *Sun West*, *cit.*, punto 34; Trib., *Solar Electric*, *cit.*, punto 32; Corte giust., *P&O*, punto 103 *cit.*

⁴⁸ Sentenza *Sun West*, *cit.*, punto 36.

appunto dall'assenza di notifica da parte di quest'ultimo). È infatti compito delle giurisdizioni nazionali garantire alle parti in causa che tutte le conseguenze siano tratte da una violazione degli obblighi derivanti dall'art. 108, par. 3, ultima frase, TFUE⁴⁹. Tali giudici possono così essere investiti di controversie che richiedono la loro interpretazione nell'applicazione della nozione di aiuto ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE, in particolare per determinare se una misura statale avrebbe dovuto essere sottoposta o meno alla procedura di controllo preventivo e, in caso di risposta affermativa, sono tenuti a dichiararla illegittima perché in violazione dell'art. 108, par. 3, TFUE⁵⁰.

7. La procedura di denuncia *ex art. 24, par. 2, del regolamento 2015/1589*

Allo stesso tempo, secondo il Tribunale dell'UE, consentire ad una parte interessata di presentare una denuncia per informare la Commissione dell'esistenza di un aiuto illegalmente versato (sempre affinché essa possa determinarne la compatibilità con il mercato interno) significherebbe disattendere anche lo schema dell'art. 24, par. 2, prima frase, del regolamento di procedura. Come anticipato, tale disposizione conferisce agli «*interessati*» il diritto di presentare una denuncia per informare la Commissione dell'esistenza di qualsiasi presunto aiuto illegale o presunta attuazione abusiva dell'aiuto; il che, ai sensi dell'art. 15, par. 1, prima frase, dello stesso regolamento, ha l'effetto di far scattare l'apertura della fase di indagine preliminare *ex art. 108, par. 3, TFUE*, che comporta l'adozione da parte della Commissione di una decisione conformemente dell'art. 4, par. 2, 3 o 4, di tale regolamento⁵¹. Tuttavia, per poter dare avvio a questo meccanismo, le denunce devono soddisfare determinate condizioni (*in primis* proprio al fine di garantirne la qualità e di aumentare la trasparenza e la certezza del diritto⁵²): in primo luogo, la facoltà di presentare una denuncia è riservata agli «*interessati*» ai sensi dell'art. 108, par. 2, TFUE e dell'art. 1, lettera h), dello stesso regolamento; in secondo luogo, la denuncia deve avvenire mediante modulo *ad hoc*⁵³ e devono essere fornite tutte le informazioni obbligatorie ivi richieste.

⁴⁹ Il giudice nazionale si baserà sul rispettivo diritto nazionale, sia per quanto concerne la validità degli atti di esecuzione degli aiuti, sia per quanto riguarda il recupero del sostegno finanziario concesso in violazione di tale disposizione o di eventuali provvedimenti provvisori (si veda Corte giust., 21 novembre 1991, causa C-354/90, *FNCE*, ECLI:EU:C:1991:440, punto 12).

⁵⁰ Corte giust., 19 marzo 2015, causa C-672/13, *OTP Bank*, ECLI:EU:C:2015:185, punto 37; Corte giust., 18 luglio 2013, causa C-6/12, *P Oy*, EU:C:2013:525, punto 38; Corte giust., 18 luglio 2007, causa C-119/05, *Lucchini*, ECLI:EU:C:2007:434, punto 50.

⁵¹ Trib., 5 maggio 2021, causa T-561/18, *ITD e Danske Fragtmænd*, ECLI:EU:T:2021:240, punto 47.

⁵² Espressamente, infatti, il considerando 32 del regolamento 2015/1589 afferma che «*le denunce rappresentano una fondamentale fonte di informazione per rilevare le violazioni alla normativa dell'Unione sugli aiuti di Stato. Per garantire la qualità delle denunce presentate alla Commissione e al contempo la trasparenza e certezza del diritto, è opportuno stabilire le condizioni che una denuncia dovrebbe rispettare affinché la Commissione possa entrare in possesso di informazioni su presunti aiuti illegali e avviare un esame preliminare. Le comunicazioni di informazioni non rispondenti a tali condizioni dovrebbero essere trattate come informazioni generali di mercato e non dovrebbero necessariamente condurre ad indagini d'ufficio*».

⁵³ Il modulo, scaricabile dal sito web della Commissione, figura all'allegato IV del regolamento (CE) della Commissione 21 aprile 2004, n. 794, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE [oggi art. 108 TFUE]. Tale modulo richiede che il denunciante indichi le ragioni per cui, a suo parere, il presunto aiuto illegale o il presunto abuso di aiuto non è compatibile con il mercato interno.

Le due pronunce costituiscono così l'occasione per il Tribunale dell'UE di esprimersi intorno alla nozione di «*interessati*». Viene chiarito, infatti, che lo scopo del meccanismo previsto dall'art. 24, par. 2, prima frase, del regolamento di procedura, è quello di informare la Commissione di ogni presunto aiuto illegale, che, come anticipato, determina l'avvio della fase di esame preliminare⁵⁴ (come corroborato anche dall'art. 12, par. 1, secondo comma, del medesimo regolamento⁵⁵). Tuttavia, sebbene i beneficiari siano considerati «*interessati*» ex art. 1, lett. h), del regolamento 2015/1589, l'impianto del meccanismo di denuncia esclude che esso sia utilizzato da soggetti che, come nei casi menzionati, hanno un interesse a che la Commissione constati la compatibilità dell'aiuto⁵⁶. Si può, pertanto, concludere che l'art. 24, par. 2, del regolamento di procedura non può costituire la base per la presentazione di una denuncia da parte dei beneficiari di un aiuto di Stato illegale⁵⁷ che intendono perseguire unicamente tale obiettivo. Come indicato espressamente dal Tribunale⁵⁸, infatti, l'ambito di applicazione della disposizione in esame è da intendersi limitato esclusivamente alle denunce che mirano a segnalare un aiuto illegale che i denunciatori ritengono incompatibile e non si estende, invece, alle denunce volte a dimostrare la compatibilità dell'aiuto illegale (e che, quindi, dovrebbe essere autorizzato dalla Commissione).

8. L'obbligo della Commissione di far applicare il TFUE

Le ricorrenti hanno inoltre sostenuto che la Commissione è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dei Trattati – e così al suo ruolo di garante del diritto dell'Unione e di certezza del diritto per le parti in causa – dal momento che, pur essendo a conoscenza dell'esistenza dell'aiuto in oggetto e della sua mancata notifica, essa non avrebbe posto in essere alcuna azione al riguardo. La mancata presa di posizione della Commissione circa la compatibilità dell'aiuto in questione con il mercato interno (pur essendo illegittimo) equivale, a loro avviso, ad un diniego di giustizia, che dà luogo ad un vuoto giuridico che gli artt. 107-109 TFUE e il regolamento di procedura intendono evitare⁵⁹.

Particolare rilievo assume qui l'analisi del Tribunale⁶⁰ che parte dalla lettura testuale dell'art. 12, par. 1, prima frase, del regolamento 2015/1589, secondo cui la Commissione «*può*»⁶¹ esaminare le informazioni relative a presunti aiuti illegali, significando ciò che l'esame

⁵⁴ Trib., *Sun West, cit.*, punto 40; Trib., *Solar Electric, cit.*, punto 33.

⁵⁵ Trib., *Sun West, cit.*, punto 40; Trib., *Solar Electric, cit.*, punto 34.

⁵⁶ Trib., *Solar Electric, cit.*, punto 37.

⁵⁷ Il Tribunale estende tale ragionamento includendo fra i beneficiari dell'aiuto illegale anche «*le società che hanno un interesse economico in tale società beneficiaria a motivo dell'unità economica che esse formano con questa in ragione della detenzione da parte della società madre del 100% del capitale dei denunciatori*» [come nel caso *Solar Electric*]» (cfr. Trib., *Solar Electric, cit.*, punto 38).

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Trib., *Sun West, cit.*, punti 43-45.

⁶⁰ *Ibid.*, punto 47.

⁶¹ Secondo il Tribunale, l'uso della parola «*può*» in questa disposizione si discosta, infatti, dalla formulazione della precedente disposizione (l'art. 10, par. 1, del regolamento (CE) n. 659/1999) in cui compariva il solo «*esamina*». Ciò risulterebbe ulteriormente confermato dal considerando 23 dell'attuale regolamento di procedura secondo cui «*la Commissione dovrebbe poter esaminare di propria iniziativa le informazioni relative agli aiuti illegali, di qualsiasi provenienza, al fine di garantire il rispetto dell'articolo 108 del TFUE, e in particolare dell'obbligo di notifica e della clausola di sospensione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, nonché di valutare la compatibilità degli aiuti con il mercato interno*».

delle relative informazioni è lasciato alla discrezionalità della Commissione (in linea generale già dotata, peraltro, di un ampio potere discrezionale in materia di aiuti di Stato⁶²). Per contro, ai sensi della seconda frase della medesima disposizione, è imposto alla Commissione di esaminare senza indugio ogni denuncia presentata da un interessato, conformemente all'art. 24, par. 2, del suddetto regolamento, in maniera diligente e imparziale, compreso all'evenienza (come già ricordato sopra) l'esame degli elementi non espressamente menzionati dal denunciante⁶³. Nel caso di specie, tuttavia, poiché la denuncia presentata dalle ricorrenti non rientra nell'ambito di applicazione di tale articolo, la Commissione non è tenuta ad esaminarla e, di conseguenza, le ricorrenti non possono validamente sostenere che l'assenza di una decisione della Commissione in merito alle misure in questione equivalga ad un diniego di giustizia⁶⁴. Peraltro, si noti che l'illegittimità di un aiuto concesso in violazione dell'art. 108, par. 3, TFUE non dà luogo ad alcuna incertezza circa la sua illegalità, quand'anche le ricorrenti sostengano che l'assenza di una decisione della Commissione sulla compatibilità di un aiuto illegittimo violi il principio della certezza del diritto⁶⁵. È il caso di ricordare che, a tal proposito, l'unica disposizione dotata di effetto diretto è infatti il paragrafo terzo dell'art. 108 TFUE⁶⁶ e che l'immediata applicabilità del divieto di esecuzione prevista dalla suddetta disposizione si estende a qualsiasi aiuto che sia stato posto in esecuzione senza essere notificato⁶⁷. Di conseguenza, spetta alle autorità nazionali recuperare di propria iniziativa gli aiuti illegittimamente concessi⁶⁸.

Da ultimo, il Tribunale chiarisce come una decisione della Commissione che dichiari un aiuto non notificato compatibile con il mercato interno non ha la conseguenza di regolarizzare, a posteriori, la violazione del divieto di cui all'art. 108, par. 3, TFUE⁶⁹, dal momento che qualsiasi altra interpretazione porterebbe a favorire l'inosservanza di tale disposizione da parte dello Stato membro interessato e la priverebbe della sua efficacia⁷⁰. Pertanto, conclude il Tribunale⁷¹, anche se la Commissione dovesse dichiarare, in un secondo momento, un aiuto

⁶² Specialmente in tale ambito, infatti, l'esecutivo dell'Unione gode di un ampio potere discrezionale sia nel giudizio di autorizzazione delle misure di sostegno adottate dagli Stati membri che in relazione all'*enforcement* della disciplina, con un ruolo di garante delle norme dell'UE in materia (per approfondimenti sul tema si veda, ad esempio, D. DIVERIO, *Il sindacato dei giudici dell'Unione sulla discrezionalità della Commissione in materia di aiuti di Stato alle imprese*, in C. FRATEA (a cura di), *Stato dell'arte e nuove sfide nel diritto europeo della concorrenza*, Bari, Cacucci Editore, 2019, pp. 67-94; C. SCHEPISI, *La valutazione di compatibilità di un aiuto di Stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità e sui limiti della Commissione*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2019, pp. 319-365).

⁶³ Trib., 15 marzo 2018, causa T-108/16, *Naviera Armas*, ECLI:EU:T:2018:145, punto 101; Trib., 17 marzo 2015, *Pollmeier Massivholz*, punto 106, *cit.*; Corte giust., 2 settembre 2010, *Commissione c. Scott*, C-290/07 P, ECLI:EU:C:2010:480, punto 90; Corte giust., *Sytraval*, punto 62, *cit.*

⁶⁴ Trib., *Sun West*, *cit.*, punto 49.

⁶⁵ Si evince dallo stesso regolamento di procedura, ai sensi dell'articolo 1, lettera f), che qualora un nuovo aiuto venga concesso senza l'autorizzazione della Commissione, esso deve considerarsi illegale.

⁶⁶ Si veda, da ultimo, Corte giust., 3 marzo 2020, causa C-75/18, *Vodafone Magyarorszá*g, ECLI:EU:C:2020:139, punto 22; Corte giust., causa C-349/17, 5 marzo 2019, *Eesti Pagar*, ECLI:EU:C:2019:172, punto 88; Corte giust., *Deutsche Lufthansa*, *cit.*, punto 29.

⁶⁷ Si vedano Corte giust., *SFEL*, *cit.*, punto 39; Corte giust., *FNCE*, *cit.*, punto 11; nonché Corte giust., 11 dicembre 1973, causa 120-73, *Lorenz*, ECLI:EU:C:1973:152, punto 8.

⁶⁸ Corte giust., *Eesti Pagar*, *cit.*, punto 92.

⁶⁹ Trib., *Sun West*, *cit.*, punto 52.

⁷⁰ Corte giust., causa C-667/13, *Estado português c. Banco Privado Português*, ECLI:EU:C:2015:151, punto 60 e giurisprudenza citata.

⁷¹ Trib., *Sun West*, *cit.*, punto 53.

non notificato compatibile con il mercato interno, tale decisione avrebbe effetto solo *pro futuro*, con la conseguenza che un aiuto già concesso non potrebbe, per questo motivo, ritenersi successivamente regolarizzato⁷².

9. Considerazioni conclusive

I ricorsi presentati nascono dal tentativo di risolvere il problema (per alcuni irrisolvibile⁷³) di beneficiare di un aiuto illegale, ossia non notificato – sebbene potenzialmente compatibile con il mercato interno – che non può, dunque, essere regolarizzato tramite notifica successiva da parte di un soggetto diverso dallo Stato membro che l'abbia concesso. Ciò, eminentemente, in ragione della natura della procedura di controllo degli aiuti di Stato, la quale prevede esclusivamente un rapporto bilaterale tra la Commissione e lo Stato membro interessato (pertanto, la conclusione cui giunge il Tribunale sembra essere inevitabile alla luce dell'attuale sistema di controllo degli aiuti di Stato)⁷⁴.

Sono innanzitutto evidenti i rischi che corrono, in particolare, le imprese beneficiarie di aiuti di Stato che non si sono accertate della legittimità degli stessi: in linea generale poiché la Corte è piuttosto restrittiva sulla tutela da garantire al loro (presunto) legittimo affidamento⁷⁵, e, più specificamente, dal momento che, come appunto ora sostenuto esplicitamente dal Tribunale, l'art. 24, par. 2, del regolamento di procedura non può costituire la base giuridica per la presentazione di denunce da parte di «*interessati*» in cui sostenere che un aiuto è compatibile con il mercato interno e che dovrebbe, per tale motivo, essere autorizzato dalla Commissione.

Alla luce dell'attuale disciplina, le parti interessate godono, rispetto agli Stati membri⁷⁶, solamente di diritti piuttosto limitati nelle procedure amministrative della Commissione in relazione all'esame sugli aiuti di Stato. Per quanto riguarda, in particolare, il trattamento delle

⁷² È bene ricordare, infatti, che la concessione di un aiuto di Stato costituisce pur sempre una deroga alla disciplina della concorrenza e può, perciò, avvenire soltanto nel pieno rispetto del regime di deroga al divieto generale che tale disciplina prevede. Pertanto, è da ritenersi un'eccezione anche un aiuto illegale ma compatibile dal momento che questo può essere concesso solamente previa autorizzazione da parte della Commissione e, qualora già concesso, gli interessi – corrispondenti al vantaggio di aver beneficiato di un aiuto prima dell'avvenuta approvazione – devono in ogni caso essere restituiti dal beneficiario (Corte giust., *CELF*, *cit.*, punti 51-55).

⁷³ Cfr. P. NICOLAIDES, *Illegal Aid Cannot be Regularised a Posteriori*, in *State Aid Uncovered*, 28 dicembre 2021.

⁷⁴ Vale la pena sottolineare come la situazione di criticità sia particolarmente evidente proprio nel contesto delle cause in esame nel quale appare dubbio, alle ricorrenti, la natura di aiuto di Stato del regime preferenziale. In effetti, proprio in materia di energie rinnovabili, la Corte di giustizia ha escluso che costituisca un aiuto l'obbligo di acquistare elettricità prodotta da fonti di tipo rinnovabile ad un prezzo superiore a quello di mercato, imposto alle società distributrici di elettricità, poiché, secondo la Corte, tali società adempivano all'obbligo con l'utilizzo di risorse finanziarie proprie (si veda Corte giust., 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra*, ECLI:EU:C:2001:160).

⁷⁵ Infatti, secondo la Corte (si vedano, ad esempio, Corte giust., *OTP Bank*, *cit.*, punto 77, e Corte giust., 15 dicembre 2005, C-148/04, *Unicredito Italiano*, ECLI:EU:C:2005:774, punto 104), qualora un aiuto di Stato sia stato messo ad esecuzione senza previa notifica alla Commissione – ed è dunque illegittimo in forza dell'art. 108, par. 3 del TFUE – il beneficiario dell'aiuto in questione non può nutrire alcun legittimo affidamento quanto alla regolarità della concessione del medesimo (cfr. F. ROSSI DAL POZZO, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*, in *Eurojus*, 2019, p. 129). Sul principio della tutela del legittimo affidamento, si veda, per tutti, S. BASTIANON, *La tutela del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012.

⁷⁶ Gli Stati membri dispongono di vari diritti procedurali nei confronti della Commissione, che riguardano soprattutto l'accesso alle informazioni (cfr. H.C.H HOFMANN, C. MICHEAU, *op. cit.*, p. 43).

denunce, la Commissione, pur proponendo modifiche al precedente regolamento di procedura⁷⁷, ha ristretto i diritti degli interessati (già molto limitati) e, sebbene ciò possa essere giustificato dall'esigenza di evitare un eccessivo numero di denunce e il conseguente sovraccarico di lavoro della Commissione, potrebbe sembrare inopportuno escludere le parti interessate dalla procedura considerati i loro forti interessi in gioco⁷⁸.

Si noti, peraltro, che in tale ambito la Corte di giustizia ha invece riconosciuto un sicuro rilievo alle parti interessate, affermando, ad esempio, che la comunicazione dell'avvio di un procedimento è diretta ad ottenere, da parte loro, «*tutte le informazioni atte ad illuminare la Commissione circa il suo successivo comportamento*»⁷⁹ – anche se queste non possono pretendere direttamente un contraddittorio con la Commissione al pari di quello previsto per lo Stato membro⁸⁰ –, e, facendo un passo ulteriore, finanche dichiarando ammissibile un ricorso presentato da imprese che non erano né concorrenti del beneficiario dell'aiuto, né beneficiarie dello stesso⁸¹. Se, forse, tali indicazioni giurisprudenziali non possono, da sole, costituire l'esplicito riconoscimento, a vantaggio delle parti interessate, di un ruolo centrale – e, soprattutto, necessariamente da tutelare – nella disciplina procedurale in materia di aiuti di Stato⁸², una maggiore attenzione (e tutela) delle loro posizioni soggettive dovrebbe ben essere tenuta presente dal legislatore dell'Unione, diversamente da quanto accade invece con l'attuale articolazione della procedura di controllo e ciò affinché la loro posizione non ne risulti completamente compromessa.

Si rende, allora, necessario capire come possano effettivamente reagire le imprese coinvolte di fronte alla mancata notifica da parte dello Stato che ha concesso l'aiuto illegale – ma potenzialmente compatibile con il mercato interno – considerato che, in questo caso, la via della denuncia alla Commissione non è percorribile. Il margine di azione delle parti interessate risulta chiaramente molto ristretto, poiché, come più volte evidenziato, ad esse non rimane altra strada se non quella del ricorso ai giudici nazionali degli Stati membri, incaricati del compito di garantire che siano tratte tutte le conseguenze da un mancato rispetto dell'obbligo di notifica. È, dunque, dinnanzi a tale giudice che il beneficiario di un aiuto illegale (e, più in generale, ogni parte interessata) deve rivolgersi al fine di sanzionare il rifiuto dello Stato concedente di rispettare il proprio obbligo di notifica. Tuttavia, ciò solleva almeno due profili critici. Da un

⁷⁷ Il regolamento UE 1589/2015 codifica, infatti, il regolamento UE n. 659/1999.

⁷⁸ Cfr. H.C.H HOFMANN, C. MICHEAU, *op. cit.*, p. 34.

⁷⁹ Corte giust., 24 settembre 2002, C-148/04, *Falck e Acciaierie di Bolzano c. Commissione*, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, ECLI:EU:C:2002:524, punto 80.

⁸⁰ Corte giust., *Sytraval, cit.*, punto 59.

⁸¹ Nel caso *Kronoply e Kronotex, cit.*, dopo aver fornito una definizione esplicita dei terzi interessati, la Corte ha infatti dichiarato ammissibile un ricorso presentato da imprese che erano semplicemente acquirenti rivali di materie prime (punto 63 e ss.).

⁸² Vi è chi ritiene che alle parti interessate sia stata accordata una funzione nella disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato che le relega ad essere principalmente fornitrici di informazioni nonostante i loro diritti e interessi siano potenzialmente colpiti nel corso della procedura di controllo (si veda, a tal proposito, H.C.H HOFMANN, C. MICHEAU, *op. cit.*, p. 45). Per alcuni, questo diritto di presentare osservazioni sarebbe da intendere come un corollario del principio di buona amministrazione, oggi riconosciuto anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea all'art. 41 (si vedano sul punto K. C. O'HIGGINS, *Overview of the jurisprudence in State aid cases: Substance and procedure— an update*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2011, p. 604, e, per una trattazione più ampia, le conclusioni dell'Avvocato generale N. Jääskinen presentate il 25 novembre 2010, causa C-83/09 P, *Kronoply e Kronotex*, ECLI:EU:C:2010:715).

lato, proprio sul beneficiario grava un obbligo di diligenza⁸³ che gli impone di accertarsi che lo Stato abbia provveduto alla notifica del progetto di aiuto alla Commissione, a cui si somma il fatto che, considerato il carattere imperativo dell'art. 108, par. 3, TFUE, esso non può, salvo casi eccezionali, opporsi al recupero invocando il proprio legittimo affidamento o il principio di certezza del diritto. Dall'altro lato, occorre ricordare che il giudice nazionale non può pronunciarsi sulla compatibilità dell'aiuto, dal momento che tale valutazione di compatibilità rientra nella competenza esclusiva della Commissione⁸⁴.

Vale forse allora la pena di domandarsi se questo meccanismo sia effettivamente soddisfacente o se, diversamente, non debba essere rivisto – specialmente per quanto attiene ai diritti procedurali dei privati – in particolare in considerazione dello *status* specifico di cui, tra le parti interessate, godono i beneficiari delle misure in questione⁸⁵, che si trovano in una situazione diversa rispetto evidentemente ad altri terzi⁸⁶.

⁸³ La Corte di giustizia, in merito all'obbligo di recuperare gli aiuti illegalmente erogati, è molto restrittiva nel riconoscere un affidamento meritevole di tutela in capo a colui che abbia ricevuto un aiuto in violazione del diritto dell'Unione, dal momento che un operatore economico diligente deve normalmente essere in grado di accertarsi che la procedura di controllo degli aiuti di Stato sia stata rispettata (si veda, ad esempio, Corte giust., 20 marzo 1997, causa C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz c. Alcan Deutschland*, ECLI:EU:C:1997:163, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

⁸⁴ *Ex multis*, Corte giust., *Lucchini, cit.*, punti 51-52. Sul tema, si vedano, ad esempio, G. STROZZI, R. MAISTROIANNI (a cura di), *Diritto dell'UE parte speciale*, Torino, VI ed., 2021, pp. 413-471; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2019, IV ed., pp. 357-394; K. BACON, *op. cit.*, pp. 91-123; F. J. SÄCKER, F. MONTAG, *European State Aid Law. A Commentary*, München, 2016, pp. 251-293. Da ultimo, in questi termini, si veda anche la Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali (2021/C 305/01), in *GUUE* del 30.7.2021, punto 56.

⁸⁵ Si vedano, in tal senso, le conclusioni dell'Avvocato generale P. Mengozzi, presentate il 23 febbraio 2010, causa C-290/07 P, *Commissione europea c. Scott*, ECLI:EU:C:2010:78, secondo cui «è forzato e non sempre realistico partire dal presupposto [...] secondo il quale l'interesse dello Stato che ha concesso l'aiuto e quello del soggetto che lo ha percepito sono coincidenti. Da un lato, infatti, è chiaro che la situazione non può essere percepita nello stesso modo dallo Stato, che al massimo può essere condannato a riprendersi gli aiuti versati, e da un'impresa [beneficiaria] che potrebbe anche, nel caso di restituzione degli aiuti, incorrere in un fallimento» (punto 55).

⁸⁶ Si veda, a tal proposito, L. IDOT, *Aides d'État - Domaine des plaintes pour aides illégales*, in *Europe*, 2022, comm. 19, che si interroga, in modo forse provocatorio, sulla possibilità di ripensare l'assetto attuale domandandosi «*est-il pour autant satisfaisant et ne faudrait-il pas revoir le statut des bénéficiaires des mesures qui sont dans une situation particulière par rapport aux autres tiers? C'est un autre débat*».