Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

1º agosto 2025 *

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili – Direttiva 2009/28/CE – Articolo 3 – Direttiva (UE) 2018/2001 – Articolo 4 – Incentivi a livello nazionale per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Regime di aiuti – Aiuti di Stato – Articolo 108 TFUE – Competenza esclusiva della Commissione europea a pronunciarsi sulla compatibilità delle misure di aiuto con il mercato interno – Decisione della Commissione che dichiara la compatibilità di tale regime di aiuti con il mercato interno – Ricorso proposto dal beneficiario di un aiuto ai sensi di tale regime, dinanzi a un giudice nazionale, che contesta una modalità di detto regime indissolubilmente legata al suo funzionamento – Irricevibilità, nell'ambito di tale ricorso, di una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione di dette disposizioni di tali direttive»

Nella causa C-514/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza dell'8 agosto 2023, pervenuta in cancelleria l'8 agosto 2023, nel procedimento

Tiberis Holding Srl

contro

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica,

nei confronti di:

Conza Energia Srl,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da I. Jarukaitis (relatore), presidente di sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Quarta Sezione, N. Jääskinen, A. Arabadjiev e M. Condinanzi, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

* Lingua processuale: l'italiano.

cancelliere: C. Di Bella, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 novembre 2024,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Tiberis Holding Srl, da F. Bassan, I. Perego, G.M. Roberti, A. Sascaro e S. Venturini, avvocati;

– per il Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, da R. Lener, A. Pugliese e C. San Mauro, avvocati;

– per il governo italiano, da S. Fiorentino e G. Palmieri, in qualità di agenti, assistiti da L.G.V. Delbono e P. Garofoli, avvocati dello Stato;

– per la Commissione europea, da B. De Meester e A. Spina, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 febbraio 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GU 2009, L 140, pag. 16), nonché dell'articolo 4 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (GU 2018, L 328, pag. 82).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Tiberis Holding Srl (in prosieguo: la «Tiberis») e, dall'altro, il Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, il Ministero dello Sviluppo economico (Italia) e il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (Italia), in merito a fatture con le quali il GSE ha chiesto alla Tiberis di restituirgli una parte dei contributi che quest'ultima aveva percepito in forza di un regime di incentivi alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diverse dall'energia fotovoltaica.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento (UE) 2015/1589

3 L'articolo 1 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), prevede quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento, si applicano le seguenti definizioni:

a) "aiuti": qualsiasi misura che risponda a tutti i criteri stabiliti all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE;

b) "aiuti esistenti":

(...)
ii) gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione [europea] o dal Consiglio [dell'Unione europea];

(...)

c) "nuovi aiuti": tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti;

d) "regime di aiuti": atto in base al quale, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, possono essere adottate singole misure di aiuto a favore di imprese definite nell'atto in linea generale e astratta e qualsiasi atto in base al quale l'aiuto, che non è legato a uno specifico progetto, può essere concesso a una o più imprese per un periodo di tempo indefinito e/o per un ammontare indefinito;

(...)

f) "aiuti illegali": i nuovi aiuti attuati in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE;

(...)».

4 L'articolo 2, paragrafo 1, di tale regolamento così dispone:

«Salvo disposizione contraria dei regolamenti adottati a norma dell'articolo 109 TFUE o di altre disposizioni pertinenti dello stesso, qualsiasi progetto di concessione di un nuovo aiuto deve essere notificato tempestivamente alla Commissione dallo Stato membro interessato (...)».

5 Ai sensi dell'articolo 3 di detto regolamento:

«Agli aiuti soggetti a notifica, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, non può essere data esecuzione prima che la Commissione abbia adottato, o sia giustificato ritenere che abbia adottato una decisione di autorizzazione dell'aiuto».

Regolamento (CE) n. 794/2004

6 L'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (UE) 2015/1589 (GU 2004, L 140, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) 2015/2282 della Commissione, del 27 novembre 2015 (GU 2015, L 325, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 794/2004»), prevede che, ai fini dell'articolo 1, lettera c), del regolamento 2015/1589, «si intende per modifica di un aiuto esistente qualsiasi cambiamento diverso dalle modifiche di carattere puramente formale e amministrativo che non possono alterare la valutazione della compatibilità della misura di aiuto con il mercato comune (...)».

Decisione SA.43756

7 Con la decisione C(2016) 2726 final, del 28 aprile 2016, relativa all'aiuto di Stato SA.43756 (2015/N) – Italia, Sostegno alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in Italia (in prosieguo: la «decisione SA.43756»), la Commissione ha deciso di non sollevare obiezioni nei confronti del regime di aiuti che le era stato notificato dalla Repubblica italiana, sotto forma di progetto di decreto ministeriale, volto a promuovere la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, con la motivazione che esso è compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.

8 La parte 2 di tale decisione, intitolata «Descrizione della misura», contiene, nella sezione 2.1. di quest'ultima, denominata «Contesto e obiettivi del regime», i seguenti punti:

«(2) L'obiettivo del regime notificato è la promozione della produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili. La misura sosterrà l'Italia nel conseguimento degli obiettivi europei in materia di energie rinnovabili. Il regime è aperto a tutte le fonti energetiche rinnovabili diverse da quella solare fotovoltaica (...)

(3) L'Italia ha notificato un regime transitorio per gli anni 2015-2016, allo scopo di riformare il regime nazionale di sostegno alle energie rinnovabili, in linea con le disposizioni [della comunicazione della Commissione intitolata "Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020" (GU 2014, C 200, pag. 1; in prosieguo: la "disciplina 2014-2020")] (…)

(4) L'Italia ha notificato alla Commissione un progetto di decreto ministeriale che contiene le disposizioni di attuazione del regime. Il decreto sarà formalmente adottato dopo che la Commissione avrà preso la decisione di non sollevare obiezioni».

9 La parte 3 di detta decisione, dedicata alla valutazione del regime di aiuti notificato, comprende i punti da 28 a 66 della medesima decisione. In tale parte 3, la Commissione precisa, ai punti 31 e 32, che, poiché mira a sostenere la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, il regime notificato rientra nell'ambito di applicazione della disciplina 2014-2020 e che quindi sulla base delle disposizioni pertinenti di detta disciplina, ossia quelle contenute nella sezione 3.2. nonché nelle sottosezioni 3.3.1. e 3.3.2. della stessa disciplina, essa ha valutato la compatibilità di tale regime con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.

10 Il punto 34 della decisione SA.43756, che figura sotto il titolo «Obiettivo di interesse comune», enuncia quanto segue:

«L'obiettivo della misura notificata è permettere all'Italia di conseguire gli obiettivi di sostenibilità in materia di energia e cambiamenti climatici fissati dall'[Unione europea] nel quadro della politica energetica dell'[Unione]. Il regime aiuterà l'Italia a raggiungere i suoi obiettivi. In linea con i punti 30 e 31 della disciplina [2014-2020], l'Italia ha definito l'obiettivo della misura e ha spiegato che la misura contribuirà al raggiungimento degli obiettivi europei di politica energetica (cfr. punto (2))».

11 Sotto il titolo «Necessità dell'intervento statale, strumento adeguato ed effetto di incentivazione», i punti da 36 a 42 di tale decisione riguardano in particolare i punti 107, 116 e 49 della disciplina 2014-2020.

12 Sotto il titolo «Proporzionalità» figurano i seguenti punti:

«(43) Stando al punto 69 della disciplina [2014-2020], gli aiuti a favore dell'ambiente e dell'energia sono considerati proporzionati se l'importo dell'aiuto per beneficiario è limitato al minimo necessario per ottenere l'obiettivo di tutela dell'ambiente perseguito.

(44) La Commissione ha valutato la proporzionalità degli aiuti alla luce delle disposizioni della sezione 3.3.2 della disciplina [2014-2020] riguardante gli aiuti al funzionamento a favore dell'energia da fonti rinnovabili.

(...)

(47) Conformemente al punto 128 della disciplina [2014-2020], in assenza di una procedura di gara competitiva, la Commissione valuta la proporzionalità dell'aiuto alla luce delle disposizioni di cui al punto 131 [di detta disciplina 2014-2020].

(48) Per quanto riguarda i progetti iscritti nei registri che beneficiano di una tariffa omnicomprensiva, l'Italia ha dimostrato che l'aiuto non supera [i costi totali di produzione costante dell'energia (*levelised costs of electricity*; in prosieguo: gli "LCOE")] per la fonte rinnovabile in questione. A titolo di esempio, dalla Tabella 4 si nota come le stime di LCOE per i progetti di energia rinnovabile selezionati siano sostanzialmente più alte del prezzo di mercato stimato dell'energia elettrica (…). La variazione dei tassi di rendimento [interni] stimati dall'Italia (…) sembra essere allineata o al di sotto di quella dei progetti sulle energie rinnovabili recentemente approvati dalla Commissione (…)

(...)

(50) Per i progetti iscritti nei registri, se il prezzo di mercato dell'elettricità supera le stime di LCOE, la differenza sarà recuperata riducendo il premio nei pagamenti successivi. Questo meccanismo permetterà di evitare profitti eccezionali nel caso in cui prezzi dell'elettricità superiori agli LCOE generino entrate straordinarie per il progetto [oltre a quelle di cui si è tenuto conto per stimare la redditività del progetto (…)]. (…)

(51) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che la remunerazione soddisfa le condizioni di cui al punto 131 della disciplina [2014-2020] ed è pertanto proporzionata».

13 Il punto 66 della decisione SA.43756, che figura sotto il titolo «Conclusione sulla compatibilità della misura», enuncia quanto segue:

«Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che il regime notificato persegua un obiettivo di interesse comune in modo necessario e proporzionato senza incidere indebitamente sulla concorrenza e sugli scambi e che pertanto l'aiuto sia compatibile con il mercato interno sulla base della disciplina [2014-2020]».

Diritto italiano

14 Il decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 23 giugno 2016 – Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (GURI n. 150 del 29 giugno 2016, pag. 8; in prosieguo: il «decreto del 23 giugno 2016») fa riferimento nel preambolo, in particolare, alla direttiva 2009/28 e alla decisione SA.43756.

15 L'articolo 4 del decreto del 23 giugno 2016 stabilisce, ai commi da 1 a 3, le procedure di accesso ai meccanismi di incentivazione da esso istituiti, vale a dire, rispettivamente, l'iscrizione dell'impianto all'apposito registro, il quale è determinato secondo la fonte energetica e il tipo di impianto, la partecipazione dell'operatore alle procedure d'asta al ribasso e l'accesso diretto. Detto articolo 4 precisa, per ciascun tipo di procedura, le categorie di impianti ammissibili, stabilite, in sostanza, in base alla capacità di produzione dell'impianto in questione.

16 L'articolo 7 di detto decreto verte sulla determinazione delle tariffe incentivanti e degli incentivi. Il suo comma 4 dispone che, per gli impianti di potenza fino a 500 kilowatt (kW), il GSE provvede, ove richiesto, al ritiro dell'energia elettrica immessa in rete, erogando, sulla produzione netta immessa in rete, una tariffa incentivante omnicomprensiva, determinata sulla base dell'allegato 1 dello stesso decreto. Il comma 6 di detto articolo 7 precisa che, nel caso in cui il gestore di un tale impianto scelga di mantenere l'energia nella propria disponibilità e di venderla sul libero mercato, il GSE provvede a un «ritiro onnicomprensivo», e che il passaggio da una modalità di erogazione dell'incentivo all'altra è consentito per non più di due volte durante l'intero periodo di incentivazione. Il comma 5 di detto articolo 7 dispone che, per gli impianti di potenza nominale superiore a 500 kW che beneficiano di un incentivo per la loro partecipazione ad una procedura d'asta al ribasso, il GSE eroga, in riferimento alla produzione netta immessa in rete, l'incentivo determinato ai sensi dello stesso decreto, mentre l'energia prodotta da tali impianti resta nella disponibilità del produttore.

17 Le modalità di calcolo degli incentivi sono precisate nella parte 1 dell'allegato 1 del decreto del 23 giugno 2016, intitolata «Determinazione degli incentivi per impianti nuovi». Il punto 1 di detta parte 1 definisce tali modalità per gli impianti di potenza fino a 500 kW che scelgono di richiedere la tariffa incentivante onnicomprensiva, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, di tale decreto. Il punto 2 di detta parte 1 stabilisce le modalità di calcolo dell'incentivo per gli altri impianti.

18 Nel calcolo dell'incentivo si applicano tariffe incentivanti di base distinte a seconda della fonte rinnovabile, del tipo di impianto e della potenza di quest'ultimo. Le tariffe applicabili agli impianti di grandi dimensioni sono inferiori a quelle applicabili agli impianti di medie dimensioni.

19 L'articolo 26, comma 1, del decreto del 23 giugno 2016 prevede che il GSE pubblichi apposite procedure applicative dei meccanismi di incentivazione istituiti da tale decreto, in particolare il regolamento operativo relativo, rispettivamente, alle procedure di asta e alle procedure di iscrizione al registro.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

20 La Tiberis gestisce una centrale idroelettrica sul Tevere, di potenza pari a 2,747 megawatt (MW). L'8 settembre 2017, il GSE ha accolto la sua richiesta, presentata il 22 dicembre 2016, di accesso al meccanismo di incentivazione alla produzione di energia elettrica previsto dal decreto del 23 giugno 2016, come integrato dalle procedure applicative stabilite dal GSE il 15 luglio 2016, conformemente all'articolo 26 di detto decreto.

21 Il 5 ottobre 2017 la Tiberis ha stipulato con il GSE un contratto che disciplinava le condizioni per il riconoscimento dell'incentivo spettantele in virtù di tale meccanismo. Nel periodo compreso tra il 2017 e il 2021, la Tiberis ha ricevuto un importo totale pari a EUR 4 044 340,75 a titolo di contributi. Tuttavia, con due fatture del 4 aprile 2022 e una fattura del 2 maggio 2022, il GSE ha chiesto alla Tiberis di restituirgli una parte dei contributi percepiti, per un importo totale di EUR 1 224 210,86.

22 La Tiberis ha quindi proposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), chiedendo l'annullamento di tali richieste di restituzione nonché delle disposizioni negoziali e regolamentari presupposte. A sostegno di tale ricorso, la Tiberis deduceva, in particolare, una violazione dell'articolo 3 della direttiva 2009/28 nonché dell'articolo 4 della direttiva 2018/2001. Il GSE e la controinteressata Conza Energia Srl hanno sostenuto che il ricorso era irricevibile per tardività e, in ogni caso, infondato.

23 Tale Tribunale ha dichiarato il ricorso ricevibile, ma infondato.

24 La Tiberis ha adito il Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio, chiedendo la riforma di tale sentenza, deducendo nuovamente il motivo vertente sulla violazione dell'articolo 3 della direttiva 2009/28 e dell'articolo 4 della direttiva 2018/2001. Il GSE e la Conza Energia chiedono il rigetto di tale ricorso.

25 Il giudice del rinvio indica che, *prima facie*, la parte 1, punto 2, dell'allegato 1 del decreto del 23 giugno 2016 sembra in contrasto con l'articolo 3 della direttiva 2009/28 nonché con l'articolo 4 della direttiva 2018/2001. Infatti, tali disposizioni del diritto dell'Unione stabilirebbero cinque parametri cumulativi di legittimità degli incentivi. Occorrerebbe, in primo luogo, che gli incentivi siano basati sul mercato, in secondo luogo, che consentano ai beneficiari di rispondere ai segnali di mercato, in terzo luogo, che evitino inutili distorsioni dei mercati, in quarto luogo, che garantiscano che i produttori reagiscano ai segnali di prezzo del mercato e, in quinto luogo, che assicurino che i produttori massimizzino i loro ricavi sul mercato. Tali incentivi dovrebbero inoltre essere concessi con modalità aperte, trasparenti, competitive, non discriminatorie ed efficaci sotto il profilo dei costi.

26 Orbene, la normativa nazionale di cui trattasi dinanzi al giudice del rinvio potrebbe avere l'effetto di costringere i produttori a rinunciare agli incentivi, il che sarebbe contrario alla finalità del meccanismo incentivante. A tal riguardo, il giudice del rinvio precisa che l'articolo 4 del decreto del 23 giugno 2016 prevede che l'accesso a tali incentivi avvenga in base a tre diverse procedure, ma che i produttori non possano liberamente optare per una procedura in particolare, in quanto la procedura alla quale possono aderire dipende esclusivamente dalla potenza dell'impianto in questione. La Tiberis non avrebbe quindi potuto liberamente scegliere se beneficiare di un incentivo per la sua iscrizione al registro oppure beneficiare di un incentivo per la partecipazione ad una procedura d'asta. Orbene, i produttori che beneficiano di un incentivo per la loro iscrizione a un registro sono tenuti a restituire al GSE la differenza tra il prezzo di mercato e la tariffa

incentivante garantita dal GSE qualora il prezzo di mercato sia superiore a quest'ultima, diversamente dai produttori che gestiscono impianti di grandi dimensioni che beneficiano di un incentivo mediante partecipazione ad una procedura d'asta e possono incassare l'intero prezzo di mercato.

27 Inoltre, la modalità consistente nell'effettuare un conguaglio in favore del GSE qualora il prezzo di mercato sia superiore a tale tariffa sembrerebbe potenzialmente incompatibile con le direttive 2009/28 e 2018/2001, in quanto, secondo il giudice del rinvio, tali direttive impongono agli Stati membri di consentire agli operatori di reagire alle dinamiche del mercato al fine di prevenire le distorsioni conseguenti all'eliminazione dell'elasticità alla domanda dei produttori, mentre, a causa di tale meccanismo di «incentivo negativo», i produttori beneficiari dell'incentivo per la loro iscrizione al registro non avrebbero alcun interesse a reagire a tale dinamica del mercato.

28 In tale contesto, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«[S]e i principi recati dagli articoli 3 della direttiva [2009/28] e 4 della direttiva [2018/2001] ostano o non ostano a una normativa interna che nell'ambito di un regime nazionale di incentivi prevede, con riferimento a fattispecie in cui i produttori vendono l'energia sul libero mercato, una tariffa incentivante che garantisce un prezzo minimo, che è al contempo anche un prezzo massimo, in virtù di un meccanismo di conguaglio-restituzione delle somme eccedenti il valore dell'incentivo qualora il prezzo di mercato sia superiore a quest'ultimo (cosiddetto incentivo negativo), applicandosi inoltre il meccanismo di conguaglio soltanto laddove il produttore che vende l'energia sul libero mercato acceda all'incentivo mediante iscrizione al pertinente registro e non anche laddove vi acceda mediante partecipazione a una procedura di asta».

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

29 Il GSE sostiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile sulla base del rilievo che il giudice del rinvio non ha indicato tutti i fatti rilevanti né ha esposto le ragioni precise per le quali si interroga sulla conformità della normativa nazionale al diritto dell'Unione, in violazione dell'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte.

30 In proposito, occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, recepita nell'articolo 94, lettere a) e b), del regolamento di procedura, l'esigenza di giungere a un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile al giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto materiale e normativo in cui si inseriscono le questioni sollevate, o almeno che esso spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. Inoltre, è indispensabile che, come enunciato all'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura, la domanda di pronuncia pregiudiziale contenga l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio ad interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, ed indichi il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile al procedimento principale (sentenza del 21 dicembre 2023, European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, punto 59 e giurisprudenza citata).

31 Nel caso di specie, la domanda di pronuncia pregiudiziale soddisfa i requisiti ricordati al punto precedente della presente sentenza.

32 Ciò posto, occorre rilevare che anche il governo italiano sostiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile, ma sulla base del rilievo che il giudice del rinvio non può accogliere la domanda della Tiberis, cosicché la questione sollevata sarebbe ipotetica. Infatti, secondo il governo in parola, accogliere tale domanda comporterebbe una modifica sostanziale dell'aiuto autorizzato dalla decisione SA.43756, il che equivarrebbe alla concessione, da parte di detto giudice, di un aiuto nuovo che non è stato né notificato alla Commissione né autorizzato da quest'ultima. Orbene, a ciò osterebbe l'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

33 A tal proposito, si deve ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, nell'ambito del procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, allorché le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (sentenze del 21 aprile 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, punto 8, nonché del 22 ottobre 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punto 36 e giurisprudenza citata).

34 Spetta tuttavia alla Corte esaminare le condizioni in presenza delle quali essa viene adita dal giudice nazionale, al fine di verificare la propria competenza o la ricevibilità della domanda ad essa sottoposta (sentenza del 22 ottobre 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punto 37 e giurisprudenza citata).

35 La Corte può, in particolare, essere chiamata a verificare se le disposizioni del diritto dell'Unione sulle quali vertono le questioni pregiudiziali siano applicabili dal giudice del rinvio per risolvere la controversia di cui al procedimento principale. In caso negativo, tali disposizioni sono irrilevanti ai fini della soluzione di detta controversia e la decisione pregiudiziale richiesta non è necessaria al fine di consentire al giudice del rinvio di emanare la sua sentenza, cosicché tali questioni devono essere dichiarate irricevibili (sentenza del 22 ottobre 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punto 38).

36 Nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, con il suo ricorso dinanzi al giudice del rinvio, la Tiberis contesta la legittimità, alla luce dell'articolo 3 della direttiva 2009/28 e dell'articolo 4 della direttiva 2018/2001, del meccanismo di incentivo negativo previsto dal decreto del 23 giugno 2016, il quale costituisce una modalità di attuazione del regime di promozione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diverse dall'energia fotovoltaica, istituito da tale decreto.

37 Peraltro, dal fascicolo di cui dispone la Corte nonché dalle discussioni svoltesi in udienza dinanzi a quest'ultima risulta che è pacifico che tale regime di promozione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diverse dall'energia fotovoltaica costituisce un regime di aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 107 TFUE, dell'articolo 2, lettera k), della direttiva 2009/28 nonché dell'articolo 2, secondo comma, punto 5, della direttiva 2018/2001, che è stato notificato dalle autorità italiane competenti alla Commissione e che costituisce l'oggetto della decisione SA.43756. Con tale decisione, detta istituzione ha stabilito di non sollevare obiezioni nei confronti di tale regime, avendo ritenuto che quest'ultimo fosse compatibile con il mercato interno in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.

38 Nella presente causa, occorre quindi verificare se un ricorso proposto dinanzi a un giudice nazionale da un operatore economico al fine di contestare una modalità di attuazione di un regime di aiuti di Stato volto a promuovere la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, di cui è beneficiario e che è oggetto di una decisione della Commissione che ne dichiara la compatibilità con il mercato interno, possa essere valutato da detto giudice alla luce delle disposizioni dell'articolo 3 della direttiva 2009/28 o dell'articolo 4 della direttiva 2018/2001, le quali sono invocate da tale operatore e sono oggetto della questione sollevata.

39 A tal riguardo, si deve ricordare che, come risulta da una giurisprudenza costante, nel sistema di controllo degli aiuti di Stato istituito dal Trattato FUE, i giudici nazionali e la Commissione svolgono ruoli complementari, ma distinti (sentenza del 2 maggio 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punto 45 e giurisprudenza citata).

40 In particolare, i giudici nazionali provvedono alla salvaguardia, fino alla decisione definitiva della Commissione, dei diritti dei singoli di fronte ad un'eventuale violazione, da parte delle autorità statali, del divieto previsto dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. A tal fine, a detti giudici possono essere sottoposte controversie nelle quali essi sono tenuti a interpretare e ad applicare la nozione di «aiuto di Stato» di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, al fine di valutare se un provvedimento statale, adottato senza seguire il procedimento di controllo preventivo di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, debba o meno esservi soggetto. Per contro, i giudici nazionali non sono competenti a pronunciarsi sulla compatibilità con il mercato interno di misure di aiuto di Stato o di un programma di aiuti di Stato. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, tale valutazione rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo dei giudici dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 15 settembre 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, punti 31 e 32, nonché del 2 maggio 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punto 46 e giurisprudenza citata).

41 Inoltre, secondo una giurisprudenza consolidata, il procedimento di cui all'articolo 108 TFUE non deve mai condurre a un risultato contrario alle disposizioni specifiche del Trattato FUE. Pertanto, un aiuto che, in quanto tale o per talune sue modalità, violi disposizioni o principi generali del diritto dell'Unione, non può essere dichiarato compatibile con il mercato interno. Infatti, quando le modalità di un aiuto o di un regime di aiuti sono a tal punto indissolubilmente legate all'oggetto dell'aiuto o del regime di aiuti, o al loro funzionamento, che non sarebbe possibile valutarle isolatamente, il loro effetto sulla compatibilità o sull'incompatibilità dell'aiuto o del regime di aiuti nel suo insieme deve necessariamente essere valutato mediante il procedimento di cui all'articolo 108 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 2 maggio 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punto 48 e giurisprudenza citata, nonché del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punti 96 e 97 nonché giurisprudenza citata).

42 La valutazione di tali modalità esula, pertanto, dalla competenza dei giudici nazionali (v., in tal senso, sentenza del 2 maggio 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punto 47 e giurisprudenza citata).

43 Occorre, altresì, rammentare che l'applicazione delle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato si fonda su un obbligo di leale cooperazione tra, da un lato, i giudici nazionali e, dall'altro, la Commissione e i giudici dell'Unione, nell'ambito della quale ciascuno agisce in funzione del ruolo assegnatogli dal Trattato FUE. Nel contesto di tale cooperazione, i giudici nazionali devono adottare tutte le misure generali o particolari idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione ed astenersi dall'adottare quelle che possono compromettere la

realizzazione degli obiettivi del Trattato, come deriva dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Pertanto, i giudici nazionali devono, in particolare, astenersi dall'adottare decisioni contrarie a una decisione della Commissione vertente sulla compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno, la cui valutazione rientra nella competenza esclusiva di tale istituzione, che agisce sotto il controllo del giudice dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 15 settembre 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, punti 33 e 34 nonché giurisprudenza citata, e del 17 ottobre 2024, NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, punto 59).

44 Nel caso di specie, dal fascicolo di cui dispone la Corte emerge che il meccanismo di incentivo negativo contestato nel procedimento principale costituisce una modalità di funzionamento del regime di aiuti di cui alla decisione SA.43756, il che è stato d'altronde confermato nel corso delle discussioni svoltesi in udienza. A tal riguardo, risulta, infatti, in particolare dai punti 43, 44, 47, 48, 50 e 51 della decisione SA.43756 che il meccanismo di incentivo negativo contestato nel procedimento principale determina in definitiva l'importo dell'aiuto individualmente concesso agli operatori economici che beneficiano del regime di aiuti in questione sulla base della loro iscrizione a un registro. Perciò, tale meccanismo ha consentito alla Commissione di concludere che, proprio per i progetti che sarebbero stati iscritti a un registro, detto regime di aiuti soddisfaceva il requisito di proporzionalità.

45 Pertanto, tenuto conto della giurisprudenza ricordata al punto 41 della presente sentenza, tale modalità, che è indissolubilmente legata al funzionamento del regime di aiuti in questione, non può essere valutata separatamente da quest'ultimo.

46 Inoltre, dalla medesima giurisprudenza discende che la Commissione non poteva dichiarare il regime di aiuti di Stato oggetto della decisione SA.43756 compatibile con il mercato interno, in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, senza essersi previamente assicurata che tale regime di aiuti non violasse, peraltro, altre disposizioni o principi generali pertinenti del diritto dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punto 100).

47 Ne consegue, in primo luogo, che consentire a un giudice nazionale, nell'ambito dell'attuazione di tale regime di aiuti, di pronunciarsi a sua volta sulla legittimità, alla luce dell'articolo 3 della direttiva 2009/28, di tale meccanismo di incentivo negativo equivarrebbe, in sostanza, ad attribuire al giudice in parola il potere di sostituire la propria valutazione a quella effettuata dalla Commissione nella decisione SA.43756 e a consentirgli, in spregio alla giurisprudenza citata al punto 40 della presente sentenza, di invadere competenze esclusive riservate a tale istituzione per quanto riguarda la valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, nonché di violare il suo obbligo di leale cooperazione con le istituzioni dell'Unione, menzionato al punto 43 della presente sentenza (v., per analogia, sentenza del 15 settembre 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, punti 36 e 37).

48 Il fatto che la decisione SA.43756 non menzioni espressamente la direttiva 2009/28, in particolare l'articolo 3 di quest'ultima, oggetto della questione sollevata, è irrilevante al riguardo.

49 Il regime di aiuti oggetto di tale decisione mira precisamente, come risulta dai punti da 2 a 4 e 34 di quest'ultima, a promuovere, in Italia, la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili diverse dall'energia fotovoltaica e, come indicato al punto 31 di detta decisione, il regime notificato, che corrisponde a quello di cui trattasi nel procedimento principale, è stato valutato in particolare alla luce della disciplina 2014-2020. Orbene, il punto 107 di quest'ultima, al quale rinvia il punto 36 della decisione SA.43756, ricorda che l'Unione si è prefissata di

conseguire ambiziosi obiettivi di sostenibilità in materia di energia e cambiamenti climatici, che vari atti legislativi dell'Unione, quali la direttiva 2009/28, sostengono già la realizzazione di questi obiettivi, e che, a determinate condizioni, gli aiuti di Stato possono rappresentare uno strumento adeguato per contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione e degli obiettivi nazionali connessi.

50 Pertanto, quando la Commissione ha valutato, nella decisione SA.43756, la compatibilità con il mercato interno di tale regime di aiuti, ivi compresa la modalità di funzionamento di quest'ultimo costituita dal meccanismo di incentivo negativo, essa ha necessariamente tenuto conto della direttiva 2009/38.

51 In secondo luogo, per quanto riguarda la valutazione della conformità del meccanismo di incentivo negativo all'articolo 4 della direttiva 2018/2001, o anche all'articolo 6 di quest'ultima, invocato in particolare dalla Commissione, occorre rilevare che è pur vero che la direttiva in parola è stata adottata successivamente alla decisione SA.43756, cosicché non si può ritenere che, con tale decisione, la Commissione abbia necessariamente valutato il meccanismo di cui si tratta assicurandosi che esso non violasse l'una o l'altra di tali disposizioni.

52 Tuttavia, da un lato, poiché il regime di aiuti istituito dal decreto del 23 giugno 2016 è stato autorizzato dalla Commissione in forza di detta decisione, esso rientra nella nozione di «aiuto esistente», ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto ii), del regolamento 2015/1589.

53 Orbene, l'articolo 108, paragrafo 1, TFUE attribuisce alla Commissione la competenza a procedere con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in tali Stati. Tale esame può indurre la Commissione a proporre allo Stato membro interessato le opportune misure richieste dallo sviluppo progressivo o dal funzionamento del mercato interno e, se del caso, a decidere la soppressione o la modifica di un aiuto che essa ritenga incompatibile con tale mercato (sentenza del 18 luglio 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, punto 40 e giurisprudenza citata).

54 Inoltre, nell'ambito dell'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti, la situazione giuridica non cambia fino all'eventuale accettazione da parte dello Stato membro interessato di proposte di opportune misure o fino all'adozione di una decisione definitiva da parte della Commissione (v., in tal senso, sentenza del 9 ottobre 2001, Italia/Commissione, C-400/99, EU:C:2001:528, punto 61).

55 La valutazione della compatibilità di un regime di aiuti esistente con il mercato interno continua quindi a rientrare nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo dei giudici dell'Unione, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 40 della presente sentenza.

56 Del resto, nel caso di specie, con la comunicazione intitolata «Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022» (GU 2022, C 80, pag. 1), che ha sostituito la disciplina 2014-2020 il 18 febbraio 2022, la Commissione ha proposto agli Stati membri, a titolo di «opportune misure», ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, di modificare, se necessario, i loro regimi di aiuti esistenti a favore dell'ambiente e dell'energia al fine di renderli conformi a tale disciplina entro il 31 dicembre 2023.

57 Orbene, tale termine non era ancora scaduto il 4 aprile 2022 né il 2 maggio 2022, date in cui sono state emesse le fatture all'origine del procedimento principale, menzionate al punto 21 della presente sentenza.

58 Dall'altro lato, qualsiasi modifica apportata al meccanismo di incentivo negativo di cui trattasi nel procedimento principale potrebbe, a causa di un eventuale aumento dell'intensità dell'aiuto che potrebbe derivarne, alterare la valutazione della compatibilità con il mercato interno del regime di aiuti in questione. Infatti, il meccanismo summenzionato è indissolubilmente legato al funzionamento di tale regime e, in mancanza di detto meccanismo, sarebbe stato possibile che la Commissione ritenesse che il regime di aiuti in parola non fosse proporzionato e che, di conseguenza, essa non lo dichiarasse compatibile con il mercato interno. Una siffatta modifica costituirebbe quindi, a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 794/2004, una «modifica di un aiuto esistente» e, pertanto, un «nuovo aiuto», ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento 2015/1589, soggetto all'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e la cui valutazione della compatibilità con il mercato interno rientra, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 40 della presente sentenza, nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo dei giudici dell'Unione.

59 La constatazione effettuata al punto precedente della presente sentenza vale anche per l'ipotesi in cui una modifica di tale meccanismo sia effettuata non già *erga omnes*, come richiesto dalla Tiberis nel caso di specie, bensì unicamente a vantaggio di uno specifico beneficiario, quale la Tiberis. Infatti, l'autorizzazione di attuazione di un regime di aiuti di Stato concessa dalla Commissione in una decisione di non sollevare obiezioni vale solo a condizione che tutti gli elementi presi in considerazione da tale istituzione in detta decisione ai fini della valutazione della compatibilità del regime in parola con il mercato interno siano rispettati (v., per analogia, sentenza del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punto 83). Pertanto, anche un regime di aiuti che sia attuato, a livello individuale, senza corrispondere al regime di aiuti che è stato notificato e autorizzato dalla Commissione potrebbe essere considerato un «nuovo aiuto», ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento 2015/1589 (v., per analogia, sentenza del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punto 86).

60 Orbene, la Corte ha già dichiarato che l'istituzione come tale di un aiuto di Stato non può derivare da una decisione giurisdizionale, ma rientra in una valutazione di opportunità che è estranea alle funzioni del giudice (v., in tal senso, sentenza del 12 gennaio 2023, DOBELES HES, C-702/20 e C-17/21, EU:C:2023:1, punto 76).

61 Peraltro, è vero che, ai punti 121 e 122 della sentenza del 12 gennaio 2023, DOBELES HES (C-702/20 e C-17/21, EU:C:2023:1), la Corte ha indicato che, nel caso in cui al giudice nazionale venga sottoposta una domanda intesa ad ottenere il versamento di un aiuto illegittimo, essendo mancata la notifica di quest'ultimo alla Commissione, il compito di controllo degli aiuti di Stato che il diritto dell'Unione affida a detto giudice deve condurre quest'ultimo, in linea di principio, a rigettare tale domanda, pur riconoscendo che, nondimeno, una decisione del giudice nazionale che condanna il convenuto al versamento dell'aiuto, ma a condizione che quest'ultimo sia stato previamente notificato alla Commissione dalle autorità nazionali interessate e che tale istituzione esprima, o si presuma che abbia espresso, il proprio accordo, è parimenti idonea ad evitare che un aiuto nuovo venga versato in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 3 del regolamento 2015/1589.

62 Tuttavia, tale giurisprudenza non è trasponibile al contesto del procedimento principale e non può, pertanto, mettere in discussione la constatazione che deriva dagli elementi esposti ai punti da 52 a 60 della presente sentenza. Nel procedimento principale, la competenza del giudice nazionale a conoscere del ricorso principale non è tale da evitare che sia erogato un nuovo aiuto in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, nonché dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 3 del regolamento 2015/1589. Infatti, come risulta dal punto 58 della presente

sentenza, qualsiasi modifica apportata al meccanismo di incentivo negativo è soggetta all'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e la valutazione della compatibilità di tale modifica con il mercato interno rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo dei giudici dell'Unione.

63 Da tutto quanto precede risulta che il diritto dell'Unione osta a che il giudice del rinvio valuti la conformità alle disposizioni dell'articolo 3 della direttiva 2009/28 o dell'articolo 4 della direttiva 2018/2001 del meccanismo di incentivo negativo di cui trattasi nel procedimento principale, poiché tale meccanismo è indissolubilmente legato al funzionamento del regime di aiuti di Stato che la Commissione ha dichiarato compatibile con il mercato interno con la decisione SA.43756.

64 Di conseguenza, l'interpretazione dell'articolo 3 della direttiva 2009/28 o dell'articolo 4 della direttiva 2018/2001 non è pertinente ai fini della soluzione della controversia nel procedimento principale.

65 Pertanto, la domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile.

Sulle spese

66 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza dell'8 agosto 2023, è irricevibile.

Jarukaitis Lenaerts Jääskinen

Arabadjiev Condinanzi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 1º agosto 2025.

Il cancelliere
A. Calot Escobar

Il presidente di sezione
I. Jarukaitis