Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ATHANASIOS RANTOS
presentate il 2 giugno 2022 [1]

Causa C-470/20

AS Veejaam,
OÜ Espo
contro
AS Elering

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Riigikohus (Corte suprema, Estonia)]

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 108, paragrafo 3, TFUE – Regolamento (UE) 2015/1589 – Articolo 1, lettera c) – Aiuti concessi dagli Stati membri – Sostegno alle energie rinnovabili – Società produttrici di energia idroelettrica da fonti rinnovabili che hanno beneficiato di un sostegno alle energie rinnovabili per l'energia elettrica prodotta dai loro generatori idroelettrici – Effetto di incentivazione di un aiuto chiesto quando le attività legate al progetto hanno già avuto inizio»

I. Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, dell'articolo 1, lettera c), del regolamento (UE) 2015/1589 [2] e del punto 50 della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 (in prosieguo: la «disciplina del 2014») [3].

2. Tale domanda è stata presentata nel quadro delle controversie che oppongono due produttori di energie rinnovabili, ossia le società Veejaam e Espo (in prosieguo: le «ricorrenti»), all'Elering, l'autorità estone incaricata della concessione dell'aiuto alle energie rinnovabili, e vertenti sulle richieste di erogazione dell'aiuto previsto dalla normativa estone per tale tipologia di energia inoltrate dalle suddette società.

1 Lingua originale: il francese.

2 Regolamento del Consiglio del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU 2015, L 248, pag. 9).

3 GU 2014, C 200, pag. 1.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

3. L'articolo 1 del regolamento 2015/1589, recante il titolo «Definizioni», così dispone:

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

(...)

b) "aiuti esistenti":

   i) fatt[a] salv[a] (...) l'appendice dell'allegato IV dell'atto di adesione (...) [dell']Estonia (...), tutte le misure di aiuto esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del TFUE, ossia tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del TFUE e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore;

   ii) gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio;

   iii) gli aiuti che si presumono autorizzati a norma dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 659/1999 [4], o dell'articolo 4, paragrafo 6, del presente regolamento o anteriormente al [regolamento n. 659/1999], ma secondo la procedura prevista dal presente regolamento;

   (...)

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

(...)».

4. I punti 49 e 50 della disciplina del 2014 enunciano quanto segue:

«(49) Gli aiuti a favore dell'ambiente e dell'energia sono considerati compatibili con il mercato interno solo se comportano un effetto di incentivazione. Un effetto di incentivazione si verifica quando l'aiuto stimola il beneficiario a cambiare comportamento, inducendolo a garantire un livello maggiore di tutela dell'ambiente o a migliorare il funzionamento di un mercato dell'energia ben funzionante, sicuro, accessibile e sostenibile, ossia un cambiamento di comportamento che non si verificherebbe senza l'aiuto. Gli aiuti non devono essere intesi a sovvenzionare i costi di un'attività che l'impresa sosterrebbe comunque e non devono compensare il normale rischio d'impresa di un'attività economica.

4 Regolamento del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU 1999, L 83, pag. 1).

(50) La Commissione ritiene che gli aiuti siano privi di effetto di incentivazione per il beneficiario se, nel momento in cui questi inoltra domanda di aiuto alle autorità nazionali, le attività legate al progetto hanno già avuto inizio. In tal caso, se il beneficiario dà inizio all'attuazione di un progetto prima di presentare domanda di aiuto, gli aiuti concessi per tale progetto non verranno considerati compatibili con il mercato interno».

5. Con la sua decisione del 28 ottobre 2014, concernente un regime di aiuti a favore dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili e la cogenerazione efficiente (aiuto di Stato SA.36023) [5] (in prosieguo: la «decisione del 2014»), la Commissione europea ha dichiarato che il regime di aiuti estone, pur violando l'obbligo di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, era compatibile con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.

6. Con la sua decisione del 6 dicembre 2017, relativa alle modifiche del regime di aiuti estone a favore delle fonti di energia rinnovabili e la cogenerazione (aiuto di Stato SA.47354) [6] (in prosieguo: la «decisione del 2017»), la Commissione, pur riconoscendo che l'Estonia aveva dato esecuzione alle modifiche al regime di aiuti oggetto della decisione del 2014 in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, ha deciso che il regime di aiuti risultante da dette modifiche era compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE (in prosieguo, congiuntamente: le «decisioni del 2014 e del 2017»).

B. Diritto estone

7. Gli articoli 59, 59[1] e 108 dell'elektrituruseadus (legge sul mercato dell'energia elettrica) (*Riigi Teataja* del 30 giugno 2015, in prosieguo: l'«ELTS») prevedono quanto segue:

«Articolo 59 Aiuto

(1) Il produttore ha diritto di ottenere dal gestore della rete di trasmissione un aiuto:

1) per l'energia elettrica da fonti rinnovabili prodotta con un impianto di produzione la cui potenza netta non superi i 100 MW;

(...).

Articolo 59[1] Condizioni dell'aiuto

(1) L'ottenimento dell'aiuto di cui all'articolo 59 della presente legge è subordinato alle seguenti condizioni:

1) l'energia elettrica è prodotta con un impianto di produzione conforme ai requisiti della presente legge e del codice di rete;

(...)

(2) Il produttore non beneficia dell'aiuto:

(...)

[5] GU 2015, C 44, pag. 2.

[6] GU 2018, C 121, pag. 7.

4) se è privo delle autorizzazioni ambientali necessarie per la produzione di energia elettrica o non rispetta le condizioni collegate a dette autorizzazioni;

(3) La domanda di cui all'articolo 59, paragrafo 2, della presente legge comprende i dati degli impianti di produzione, le indicazioni previste dalla legge ai fini dell'ottenimento dell'aiuto e le informazioni richieste dal gestore della rete di trasmissione (...).

(...)

Articolo 108 Periodo di ammissibilità dell'aiuto

(1) L'aiuto di cui all'articolo 59, paragrafo 1, punti da 1) a 4), della presente legge può essere erogato per un periodo di 12 anni a decorrere dall'avvio della produzione (...).

(...)

(3) La data corrispondente all'avvio della produzione di cui sopra è la data in cui l'impianto di produzione conforme immette per la prima volta energia elettrica nella rete o in una linea diretta.

(...)».

III. Procedimenti principali, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

8. Le ricorrenti sono due società che hanno percepito aiuti di Stato per la produzione di energia da fonti rinnovabili in Estonia [7]. A seguito della sostituzione degli impianti di produzione per i quali avevano inizialmente percepito detti aiuti [8], tali società hanno presentato nuove domande di aiuti di Stato [9], che sono state respinte dall'Elering in quanto non conformi alle condizioni prescritte dal regime di aiuti di Stato alle energie rinnovabili (in prosieguo: il «regime di aiuti di cui trattasi»). Quest'ultimo prevedeva, infatti, che l'aiuto di cui trattasi potesse essere versato unicamente, da una parte, per l'energia elettrica prodotta da un impianto di produzione interamente nuovo e, dall'altra, al fine di favorire l'accesso al mercato di nuovi operatori e non per sostenere in maniera permanente i produttori di energia elettrica.

9. Le ricorrenti hanno quindi presentato ricorsi avverso le decisioni dell'Elering dinanzi al Tallina Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallin, Estonia). Con decisioni del 10 ottobre e del 27 ottobre 2017, detto giudice ha respinto i suddetti ricorsi. Le società ricorrenti hanno interposto appello avverso tali decisioni dinanzi al Tallina Ringkonnakohus (Corte d'appello di Tallin, Estonia). A seguito del rigetto di detti ricorsi in appello, intervenuto con decisioni del 27 giugno e del 15 novembre 2018, le ricorrenti hanno proposto ricorso in cassazione dinanzi al Riigikohus (Corte suprema, Estonia), giudice del rinvio.

[7] La Veejaam ha prodotto, tra il 2001 e il 2015, energia elettrica in una centrale idroelettrica utilizzando due impianti di produzione di potenza compresa tra 100 kW e 200 kW. Tra il 2001 e il 2012, detta società ha beneficiato dell'aiuto alle energie rinnovabili previsto dal regime di aiuti estone oggetto del procedimento principale. L'Espo ha prodotto energia in una centrale idroelettrica mediante una turbina con una potenza di 15 kW. A partire dal 2009 è entrata in funzione una nuova turbina con una potenza di 45 kW. L'Espo ha beneficiato dell'aiuto alle energie rinnovabili nel periodo compreso tra il 2004 e il 2015.

[8] Nel 2015, la Veejaam ha sostituito gli impianti di produzione esistenti con un nuovo generatore a turbine installato sulla diga preesistente della centrale. L'impianto di produzione risultante da tale intervento era così in parte nuovo rispetto a quello esistente alla data di avvio della produzione di energia.

[9] Nel 2016, la Veejaam ha trasmesso all'Elering i dati del nuovo impianto al fine di ottenere l'aiuto alle energie rinnovabili. Anche l'Espo ha presentato una domanda all'Elering nel 2016 riguardante la turbina installata nel 2009.

10. Detto giudice rileva, in primo luogo, il problema legato a una possibile incongruenza tra le decisioni del 2014 e 2017 e la disciplina del 2014 per quanto attiene alla valutazione dell'effetto di incentivazione dell'aiuto alle energie rinnovabili previsto dal regime di aiuti di cui trattasi. Infatti, nelle suddette decisioni, la Commissione avrebbe, di fatto, ammesso la possibilità di presentare la domanda di aiuto anche dopo l'installazione degli impianti di produzione interessati, benché, a norma del punto 50 della disciplina del 2014, un aiuto sia privo di effetto di incentivazione in tutti i casi in cui il beneficiario ha presentato alle autorità nazionali la sua domanda di aiuto quando le attività legate al progetto hanno già avuto inizio.

11. In secondo luogo, detto giudice osserva che, nel parere chiesto alla Commissione nel corso del procedimento principale ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589, quest'ultima aveva riconosciuto che una società che si trova nella situazione della Veejaam, la quale aveva intrapreso i lavori di installazione di nuovi impianti di produzione per conformarsi ai nuovi requisiti per l'autorizzazione allo sfruttamento delle acque, non aveva diritto agli aiuti alle energie rinnovabili. Infatti, posto che i lavori di adeguamento alle condizioni previste dalla normativa estone avrebbero dovuto essere realizzati in ogni caso, la condizione relativa all'effetto di incentivazione dell'aiuto non sarebbe stata soddisfatta, non rispondendo detti lavori ad alcuna finalità utile. Tuttavia, il medesimo giudice si chiede se occorra anche esaminare le ragioni che hanno indotto la Veejaam ad installare un nuovo impianto. Il giudice del rinvio si domanda così se l'analisi della compatibilità degli aiuti di Stato debba, nel caso di specie, tener conto anche del fatto che, senza la prospettiva dell'aiuto alle energie rinnovabili, detta società sarebbe stata costretta a interrompere la produzione di energia elettrica e che, alla luce di tale circostanza, l'aiuto di cui trattasi avrebbe certamente un effetto di incentivazione.

12. In terzo luogo, il giudice del rinvio s'interroga sulle conseguenze dal punto di vista procedurale della violazione, da parte della Repubblica di Estonia, dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE nel quadro dell'esecuzione del regime di aiuti di cui trattasi. Dalla decisione del 2014 risulterebbe infatti che la Repubblica di Estonia aveva previsto due regimi di aiuto alle energie rinnovabili. Conformemente al primo regime, solo i produttori che avevano avviato la produzione entro il 1º marzo 2013 avrebbero avuto diritto a beneficiare dell'aiuto, concesso in maniera automatica in caso di soddisfacimento delle condizioni previste dalla legge all'epoca in vigore (in prosieguo: il «regime preesistente»). In base al secondo regime, a decorrere dal 1º gennaio 2015, i produttori che avevano avviato la loro produzione dopo il 1º marzo 2013 potevano ottenere un aiuto di Stato solo nell'ambito di una procedura di gara competitiva (in prosieguo: il «nuovo regime»). Orbene, la Repubblica di Estonia non avrebbe adottato i provvedimenti legislativi che consentivano l'attuazione del nuovo regime e avrebbe continuato ad applicare il regime preesistente sino all'anno 2017, consentendo così anche ai produttori che avevano avviato la produzione dopo il 1º marzo 2013 di beneficiare dell'aiuto. Nella sua decisione del 2017, la Commissione avrebbe quindi riconosciuto che la Repubblica di Estonia aveva violato il divieto di esecuzione di aiuti di Stato previsto all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

13. Occorrerebbe quindi stabilire se, continuando ad applicare il regime preesistente oltre la data inizialmente prevista, l'aiuto di cui trattasi debba essere qualificato come «nuovo aiuto» (cui è stata data esecuzione senza l'autorizzazione della Commissione) o come «aiuto esistente» tenendo conto della distinzione tra dette due tipologie di aiuti previsti dal regolamento 2015/1589. Ove la Corte dovesse ritenere che si tratta di un «nuovo aiuto» e che la proroga del regime preesistente di cui trattasi può essere ritenuta legittima solo a seguito della decisione del 2017, occorrerebbe esaminare la questione se le ricorrenti avrebbero potuto beneficiare dell'aiuto già a partire dal 2016, data in cui queste ultime ne hanno richiesto la concessione.

14. In tale contesto, il Riigikohus (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le disposizioni dell'Unione in materia di aiuti di Stato, in particolare il requisito dell'effetto di incentivazione previsto nel punto 50 della disciplina del 2014, debbano essere interpretate nel senso che risulti conforme a tali disposizioni un regime di aiuti che consente a un produttore di energia da fonti rinnovabili di richiedere l'erogazione di un aiuto di Stato dopo che sono stati avviati i lavori per un progetto se una disposizione nazionale riconosce un diritto all'aiuto a tutti i produttori che soddisfano i requisiti fissati nella legge e non riconosce all'autorità competente alcun potere discrezionale al riguardo.

2) Se l'effetto di incentivazione di un aiuto sia in ogni caso escluso ove l'investimento, alla base dell'aiuto, sia stato effettuato in ragione di una modifica dei presupposti di un'autorizzazione ambientale, e ciò anche laddove, come nel caso di specie, il richiedente avrebbe verosimilmente cessato la propria attività a causa dei più stringenti requisiti per l'autorizzazione, se non avesse ottenuto l'aiuto di Stato.

3) Se, tenuto conto in particolare delle considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza C-590/14 P (punti 49 e 50), in un caso in cui la Commissione, come nella specie, con una decisione in materia di aiuti abbia dichiarato compatibile con il mercato interno sia un regime di aiuti esistente, sia le previste modifiche, e lo Stato abbia indicato, segnatamente, che il regime di aiuti esistente troverebbe applicazione solo sino a una determinata data di riferimento, sussista un nuovo aiuto ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento [2015/1589], qualora il regime di aiuti in essere sulla base delle disposizioni vigenti venga applicato dallo Stato oltre la data di riferimento indicata.

4) Se, qualora la Commissione abbia deciso ex post di non sollevare obiezioni contro un regime di aiuti applicato in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, le persone che hanno diritto a un aiuto al funzionamento possano chiedere l'erogazione dell'aiuto anche per il periodo anteriore alla decisione della Commissione, a condizione che le disposizioni procedurali nazionali lo consentano.

5) Se un richiedente, che abbia fatto domanda di aiuto al funzionamento nel quadro di un regime di aiuti e abbia iniziato la realizzazione di un progetto che soddisfa condizioni ritenute compatibili con il mercato interno in un momento in cui il regime di aiuti era legittimamente applicato, ma abbia presentato la richiesta di aiuti di Stato allorquando il regime di aiuti era stato prorogato senza che la Commissione ne venisse informata, abbia diritto all'aiuto a prescindere dalla disciplina di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE».

15. L'Elering, il governo estone e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. Tali parti, al pari dell'Espo, hanno altresì presentato osservazioni orali all'udienza tenutasi il 16 marzo 2022.

IV. Analisi

A. Osservazioni preliminari

16. Rilevo anzitutto che la presente causa si inserisce in un quadro giuridico e fattuale complesso, caratterizzato, segnatamente, dalla presenza di più regimi di aiuti di Stato, da violazioni dell'obbligo di «standstill» previsto all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, e di due decisioni con cui la Commissione non ha sollevato obiezioni nei confronti di tali regimi.

17. Osservo altresì che, su taluni punti, le questioni pregiudiziali proposte dal giudice del rinvio vertono sull'interpretazione del diritto nazionale. Detto giudice chiede inoltre alla Corte di pronunciarsi su taluni aspetti sostanzialmente di fatto e di una certa tecnicità. Orbene, la Corte non dispone di determinati dati necessari per confermare o invalidare le conclusioni preliminari cui detto giudice è pervenuto. Su tali aspetti, competerà pertanto a quest'ultimo adottare la decisione finale alla luce degli orientamenti forniti dalla Corte.

18. Ricordo, in questo contesto, che, quando la Corte è adita con rinvio pregiudiziale, la sua funzione consiste nel chiarire al giudice nazionale la portata delle norme dell'Unione al fine di consentire a quest'ultimo di applicare correttamente dette norme ai fatti sottoposti a detto giudice, piuttosto che nel procedere essa stessa a tale applicazione, tanto più che la Corte non dispone necessariamente di tutti gli elementi indispensabili a tale riguardo [10].

19. Svolte queste precisazioni, mi sembra utile illustrare brevemente le principali caratteristiche del regime estone di aiuti di Stato e gli aspetti principali delle decisioni del 2014 e del 2017.

20. A partire dal 2003, il governo estone ha dato esecuzione a diverse versioni di un regime di aiuti [alle energie rinnovabili] finalizzato ad accrescere la quota da esse rappresentata nella produzione di energia elettrica in Estonia [11]. Gli aiuti concessi miravano principalmente a compensare la differenza tra i costi di produzione e il prezzo di mercato al fine di incentivare le imprese a costruire impianti di produzione di energie rinnovabili.

21. In tale contesto, detto regime di aiuti prevedeva che un produttore potesse, a determinate condizioni, ottenere dal gestore della rete un aiuto per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. L'aiuto era limitato, in primo luogo, ai nuovi produttori che entravano sul mercato utilizzando una determinata tipologia di impianti di produzione con una potenza predefinita. In secondo luogo, l'importo dell'aiuto non era stabilito in ragione del costo dell'investimento sostenuto dall'operatore per l'installazione degli impianti di produzione, ma dipendeva dalla quantità di energia rinnovabile prodotta. In terzo luogo, il versamento dell'aiuto era legato non al produttore dell'energia, ma all'impianto di produzione, cosicché, in linea di principio, il medesimo produttore poteva ottenere aiuti di Stato per più impianti diversi. In quarto luogo, il regime de quo limitava il periodo previsto per l'erogazione dell'aiuto di cui trattasi a 12 anni a decorrere dall'avvio della produzione, momento questo corrispondente alla data in cui l'impianto considerato aveva fornito per la prima volta energia elettrica alla rete.

[10] Sentenza del 21 giugno 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, punto 15).

[11] Questo regime non è stato qualificato come aiuto «esistente» al momento dell'adesione dell'Estonia ed è stato notificato alla Commissione solo nel 2014.

22. Orbene, sembrerebbe che i dubbi nutriti dal giudice del rinvio quanto all'interpretazione della nozione di «avvio della produzione» siano, in ampia misura, alla base del presente rinvio pregiudiziale. Detto giudice si chiede, in particolare, se, quale «data di avvio della produzione» ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, dell'ELTS, si debba tener conto della data di avvio iniziale della produzione nella centrale o se la semplice sostituzione di un «impianto di produzione» all'interno di una stessa centrale consenta di ravvisare un nuovo «avvio della produzione». Il giudice del rinvio ritiene altresì che detta questione sia strettamente legata all'interpretazione che occorre dare all'espressione «impianti di produzione» cui la legge estone rimanda [12].

23. Come osserva il giudice del rinvio, la risposta alle questioni pregiudiziali dipenderà, invero, dalla qualificazione di queste due nozioni; tale qualificazione – ivi compresa la questione se si possa parlare di *avvio della produzione* anche quando un impianto di produzione è stato modificato solo in parte – ricade però esclusivamente nel diritto nazionale [13].

24. Tuttavia, è importante sottolineare che, nel quadro del suo potere discrezionale, il giudice nazionale è tenuto a rispettare le decisioni del 2014 e del 2017. Osservo, a tal riguardo, che la nozione di *avvio della produzione*, pur non essendo ivi definita in quanto tale, è stata presa in considerazione per stabilire il dies a quo del periodo nel corso del quale una società può beneficiare di un aiuto di Stato nel quadro del regime di aiuti di cui trattasi. Le suddette decisioni prevedevano così condizioni differenti per la concessione dell'aiuto tra cui figurava, segnatamente, quella secondo cui la durata totale dell'aiuto non supera un periodo di 12 anni a partire dall'«avvio della produzione» [14].

25. Preciso altresì che, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, la portata dell'autorizzazione concessa con le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato è determinata con riferimento al regime di aiuti notificato dallo Stato membro interessato [15]. Occorre altresì osservare che la pertinente disposizione del progetto di legge, vale a dire l'articolo 108 dell'ELTS, notificato dalle autorità estoni alla Commissione nel quadro del regime di aiuti autorizzato dalla decisione del 2014, non lascia alcun dubbio al riguardo [16].

26. Alla luce delle considerazioni che precedono sembra, prima facie e fatte salve le verifiche che spetta al giudice nazionale compiere, che il regime di aiuti di cui trattasi non consenta di accogliere le richieste delle ricorrenti (e che l'Elering abbia correttamente respinto le loro domande). Ritengo quindi che le decisioni del 2014 e del 2017 debbano essere interpretate nel senso che la sostituzione di un impianto di produzione non determina l'insorgenza di un «nuovo diritto» a un aiuto di Stato e non fa decorrere, in ogni caso, un nuovo periodo di 12 anni di erogazione dell'aiuto.

[12] Il giudice del rinvio ritiene parimenti di dover stabilire se la nozione di «impianto di produzione» comprenda non soltanto il generatore a turbine (vale a dire i componenti oggetto, nella specie, di sostituzione), ma anche la diga e il canale di derivazione.

[13] Nello stesso senso, le questioni concernenti la qualificazione degli impianti di produzione che sono state sollevate dal giudice del rinvio sono questioni di fatto che possono essere interpretate unicamente dal giudice nazionale.

[14] V. punti 62, 73, 109 e 111 della decisione del 2014 e punto 66 della decisione del 2017.

[15] Sentenza del 16 dicembre 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Commissione (C-537/08 P, EU:C:2010:769, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

[16] La formulazione del progetto di legge (ELTS) notificato alla Commissione prevedeva, al suo articolo 108, che «[n]essun aiuto è erogato per l'energia elettrica prodotta con un impianto di produzione nuovo installato sul medesimo sito in sostituzione di un impianto di produzione preesistente se, in conformità alla presente legge, l'aiuto è stato già erogato per 12 anni per l'energia elettrica prodotta dall'impianto di produzione da sostituire. Un aiuto è erogato per l'energia elettrica prodotta da un impianto di produzione costruito in sostituzione di un impianto preesistente sino al decorso del periodo di 12 anni dall'avvio della produzione con l'impianto di produzione iniziale».

27. Occorre osservare che, con la sua prima e la sua seconda questione, il giudice del rinvio sembra chiedere alla Corte di pronunciarsi sulla compatibilità del previgente regime con le norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato e, quindi, sulla legittimità stessa delle decisioni del 2014 e del 2017.

28. Orbene, va precisato che nessuna delle parti del procedimento principale ha contestato la legittimità delle succitate decisioni della Commissione o, in termini più generali, la legittimità del regime di aiuti di cui trattasi. Parimenti, né le parti del procedimento principale, né soggetti terzi hanno impugnato le decisioni della Commissione nel termine di due mesi previsto dall'articolo 263 TFUE. Date siffatte circostanze, come sottolinea correttamente il governo estone, le decisioni della Commissione dovrebbero essere vincolanti per i giudici nazionali al fine di garantire il principio della certezza del diritto [17].

29. Formulati questi chiarimenti concernenti il regime di aiuti di cui trattasi e le decisioni della Commissione, occorre analizzare ora le questioni sollevate dal giudice del rinvio, vertenti, quanto alla prima e alla seconda questione, sull'interpretazione del criterio dell'«effetto di incentivazione» che rappresenta una condizione preliminare per la concessione di un aiuto di Stato a favore dell'energia e dell'ambiente. Per quanto concerne la terza, la quarta e la quinta questione, esse riguardano aspetti procedurali legati alla giustapposizione di diversi regimi di aiuti di Stato cui la Repubblica di Estonia ha dato esecuzione e le conseguenze, dal punto di vista procedurale, dell'eventuale mancata notificazione di detti regimi alla Commissione.

B. Sulla prima questione pregiudiziale

30. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte, essenzialmente, se il regime preesistente sia compatibile con il punto 50 della disciplina del 2014 ai sensi del quale un aiuto è privo di effetto di incentivazione se la domanda di aiuto del beneficiario è stata inviata alle autorità nazionali quando le attività legate al progetto avevano già avuto inizio. Detto giudice chiede poi alla Corte, in termini più generali, di pronunciarsi sulla portata della disciplina adottata dalla Commissione in caso di eventuale conflitto con una decisione emanata dalla Commissione stessa in materia di aiuti di Stato.

31. Ricordo anzitutto che, come precisato, segnatamente, dalla Corte nella sentenza Kotnik [18], gli atti della Commissione, quali la disciplina, non sono idonei a creare obblighi autonomi in capo agli Stati membri, ma si limitano a stabilire condizioni che mirano a garantire la compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, condizioni queste di cui la Commissione deve tener conto nell'esercizio dell'ampio margine di discrezionalità di cui essa dispone ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

32. Adottando siffatte norme di comportamento ed annunciando, con la loro pubblicazione, che esse verranno applicate ai casi a cui si riferiscono, la Commissione si autolimita nell'esercizio di detto potere discrezionale e non può, in linea di principio, discostarsi da tali norme, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi giuridici generali, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento [19]. Ciò significa in pratica che, se uno Stato membro notifica un progetto di aiuto di Stato che è conforme alla disciplina, la Commissione, in linea di principio, deve autorizzare tale progetto. Tuttavia, gli Stati membri conservano la facoltà

[17] Sentenza del 9 marzo 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punto 25).

[18] Sentenza del 19 luglio 2016, Kotnik e a. (C-526/14, EU:C:2016:570, punto 44).

[19] Sentenza del 19 luglio 2016, Kotnik e a. (C-526/14, EU:C:2016:570, punto 40).

di notificare alla Commissione progetti di aiuto di Stato che non soddisfano i criteri previsti da detta comunicazione e la Commissione può autorizzare progetti siffatti in circostante eccezionali [20].

33. Da quanto precede emerge che la Commissione mantiene la libertà di dichiarare compatibile con il mercato interno un regime di aiuto rispetto al quale la condizione dell'effetto di incentivazione è garantita con modalità diverse dall'introduzione della domanda prima dell'avvio dei lavori. Nel caso di specie, la Commissione, prendendo in considerazione una serie di altri criteri, nonché gli effetti economici concreti del regime di aiuti di cui trattasi, ha ritenuto che quest'ultimo implicasse un «effetto di incentivazione» malgrado la possibilità riconosciuta al beneficiario di presentare la domanda di aiuto dopo l'avvio dei lavori.

34. A tal riguardo, la Commissione ha osservato che, in condizioni normali di mercato (e in assenza di aiuti di Stato), le imprese interessate non sarebbero incentivate a costruire impianti di produzione di energia rinnovabile, poiché questi ultimi non sarebbero competitivi. Gli aiuti concessi miravano così principalmente a compensare la differenza tra i costi di produzione e il prezzo di mercato al fine di incentivare le imprese a costruire impianti siffatti. La Commissione ha altresì sottolineato che il regime di aiuti di cui trattasi presenta la caratteristica essenziale di negare al soggetto erogante l'aiuto ogni potere discrezionale nella concessione di quest'ultimo ove il richiedente soddisfi le condizioni previste dalla legge. La Commissione ha pertanto stabilito che il regime di cui trattasi soddisfaceva le condizioni dell'effetto di incentivazione, osservando che, in mancanza di tali aiuti, non si assisterebbe a un avvio di nuovi progetti nel settore delle energie rinnovabili nella misura e con la velocità richieste [21].

35. Alla luce di quanto precede, propongo di rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che la condizione dell'effetto di incentivazione prevista al punto 50 della disciplina del 2014 non osta a che un produttore di energia rinnovabile possa chiedere l'erogazione di un aiuto di Stato dopo l'avvio dei lavori di realizzazione di un progetto, sempre che, tuttavia, siano soddisfatte tutte le altre condizioni indicate nella decisione della Commissione che riconosce la compatibilità del regime di aiuti di cui trattasi.

C. Sulla seconda questione pregiudiziale

36. Con la seconda questione, il giudice del rinvio desidera sapere se l'effetto di incentivazione degli aiuti di Stato sia in ogni caso escluso ove l'investimento, alla base dell'aiuto, sia stato effettuato in ragione di una modifica dei presupposti di un'autorizzazione ambientale, e ciò anche laddove il richiedente avrebbe verosimilmente cessato la propria attività a causa dei più stringenti requisiti di autorizzazione, se non avesse ottenuto l'aiuto di Stato.

37. In altre parole, la questione di cui trattasi verte sull'esistenza di un effetto di incentivazione quando la sostituzione di un impianto di produzione è la conseguenza di una variazione intervenuta nella normativa di riferimento di tali investimenti.

38. Osservo anzitutto che la suddetta questione riguarda soltanto una delle ricorrenti, vale a dire la Veejaam, che, nel corso del 2015, è stata costretta a sostituire il suo impianto di produzione con un nuovo impianto in ragione di modifiche della normativa estone che non consentivano più all'impianto di produzione preesistente di fornire energia elettrica in maniera efficace.

[20] Sentenza del 19 luglio 2016, Kotnik e a. (C-526/14, EU:C:2016:570, punti da 43 a 45).

[21] V. punto 64 della decisione del 2014 e punti 62 e 63 della decisione del 2017.

39. Per quanto attiene poi all'effetto di incentivazione, le decisioni del 2014 e del 2017 rinviano al punto 49 della disciplina del 2014, a norma del quale gli aiuti a favore dell'ambiente e dell'energia possono essere considerati compatibili con il mercato interno solo se comportano un effetto siffatto.

40. Per verificare se l'aiuto comporti un effetto di incentivazione, viene comparato, da una parte, lo scenario ipotetico in cui l'aiuto è concesso all'impresa e, dall'altra, lo scenario «controfattuale» che non prevede alcuna erogazione di aiuti. Nell'elaborazione di quest'ultimo scenario occorre tener conto di tutti gli elementi oggettivi di fatto, come le esigenze ambientali che incidono sulla redditività di una specifica unità di produzione. L'autorità responsabile della concessione dell'aiuto è quindi tenuta a verificare la credibilità dello scenario «controfattuale» e a confermare che l'aiuto ha l'effetto di incentivazione richiesto.

41. Osservo, a tal riguardo, che dalla disciplina del 2014 non risulta che la realizzazione di un investimento volto a conformarsi a una modifica delle condizioni di concessione di un'autorizzazione ambientale escluda, in tutti i casi, l'esistenza di un effetto di incentivazione dell'aiuto. Lo stesso vale per la decisione del 2014, che non ha previsto specificamente la fattispecie considerata nella seconda questione pregiudiziale, vale a dire l'ipotesi di un investimento legato a condizioni più rigorose imposte dal diritto nazionale.

42. Fatte salve le osservazioni che seguono, ritengo pertanto che l'effetto di incentivazione degli aiuti di Stato non sia escluso ove l'investimento alla base dell'aiuto di Stato sia effettuato in ragione di una modifica delle condizioni di un'autorizzazione ambientale (segnatamente, quando l'aiuto iniziale è divenuto insufficiente in ragione di una variazione dei requisiti ambientali).

43. Sottolineo, a questo proposito, che il giudice del rinvio ritiene che la definizione dei procedimenti principali dipenderà dalla questione se quale «data di avvio della produzione», ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, dell'ELTS, si debba tener conto della data di avvio iniziale della produzione nella centrale o se la semplice sostituzione di un «impianto di produzione» all'interno di una stessa centrale consenta di ravvisare un nuovo «avvio della produzione» [22]. La risposta a detta questione consentirà di stabilire se la Veejaam possa esigere il versamento di un nuovo aiuto di Stato, pur avendo già beneficiato di un siffatto aiuto per il periodo di 12 anni previsto dal regime estone per un impianto inizialmente installato nella medesima centrale idroelettrica e oggetto di sostituzione.

44. Orbene, come osservato ai paragrafi da 23 a 25 delle presenti conclusioni, benché tale questione riguardi il diritto nazionale e rientri nel potere discrezionale del giudice nazionale, quest'ultimo è tenuto a rispettare le condizioni di cui alle decisioni del 2014 e del 2017. Ricordo, a tal riguardo, che l'erogazione dell'aiuto di Stato sulla base delle decisioni del 2014 e del 2017 è soggetta a una serie di condizioni, compresa quella secondo cui la durata dell'aiuto concesso sia limitata a un periodo di 12 anni.

45. Infine, è altresì importante osservare che dagli obiettivi del regime estone, come approvato dalla Commissione, emerge che esso mira ad agevolare l'accesso di nuovi operatori sul mercato delle energie rinnovabili. Dalle decisioni del 2014 e del 2017 non emerge affatto che l'obiettivo di detto sistema sia di sostenere in maniera permanente (o almeno per un periodo superiore ai 12 anni previsti da detto regime) produttori che hanno già beneficiato di un aiuto di Stato per effettuare investimenti in energie rinnovabili. Oltre al rischio di sovracompensazione, ammettere

[22] V. paragrafo 22 delle presenti conclusioni.

che qualsiasi intervento di sostituzione di un impianto contribuisce a far decorrere un nuovo periodo di aiuto di 12 anni consentirebbe alle imprese di ricevere sovvenzioni in modo automatico e (quasi) ininterrotto, eliminando in tal modo ogni rischio commerciale.

46. Il fatto che, nel caso di specie, la sostituzione dei materiali fosse dovuta a una modifica del quadro giuridico di riferimento di detti investimenti è irrilevante ai fini della constatazione che precede. Infatti, accogliere l'approccio della Veejaam significherebbe ammettere che la concessione degli aiuti di Stato può dipendere interamente dall'iniziativa legislativa o regolamentare degli Stati membri senza tener conto del quadro decisionale della Commissione, soluzione questa che non sarebbe conforme alle disposizioni del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato.

47. Alla luce di quanto precede, spetta, in linea di principio, al giudice del rinvio valutare, tenuto conto degli elementi del caso di specie, la credibilità dello scenario «controfattuale» presentato dalla Veejaam nella sua domanda di aiuto e, segnatamente, la possibilità di una cessazione dell'attività da parte di quest'ultima a causa delle nuove più stringenti condizioni in caso di mancato ottenimento dell'aiuto. Tuttavia, nel quadro di tale esame, detto giudice è vincolato alle decisioni del 2014 e del 2017 e, segnatamente, alla condizione connessa al limite della durata massima dell'aiuto, fissata in 12 anni.

48. Ciò premesso, propongo di rispondere alla seconda questione pregiudiziale nel senso che l'effetto di incentivazione di un aiuto di Stato non è escluso quando l'investimento alla base dell'aiuto è stato effettuato in ragione di una modifica dei presupposti di un'autorizzazione ambientale, in particolare quando il richiedente, in caso di mancato ottenimento dell'aiuto di Stato, avrebbe cessato la propria attività a causa dei più stringenti requisiti di autorizzazione, sempre che, tuttavia, l'aiuto erogato soddisfi le condizioni imposte dalla decisione della Commissione che riconosce la compatibilità del regime di aiuti di cui trattasi.

D. Sulla terza questione pregiudiziale

49. La terza questione mira a stabilire se la Repubblica di Estonia abbia dato esecuzione a un nuovo aiuto senza l'autorizzazione della Commissione.

50. Ricordo che dalla decisione del 2014 e dalle informazioni di cui dispone la Corte emerge che la Repubblica di Estonia intendeva mantenere il regime preesistente sino al 31 dicembre 2014, data in cui sarebbe dovuto entrare in vigore il nuovo regime caratterizzato da un meccanismo di gara competitiva tra gli operatori e aperto anche ai produttori che avevano avviato la propria attività dopo il 1º marzo 2013[23]. Orbene, l'entrata in vigore di questo nuovo regime è stata ritardata cosicché nel 2016, allorquando la Veejaam e l'Espo hanno presentato la loro domanda di aiuti all'Elering, in Estonia trovava ancora applicazione il regime preesistente. Nella decisione del 2017, la Commissione, pur accertando che l'esecuzione del regime preesistente oltre il 31 dicembre 2014 costituiva una violazione dell'obbligo di «standstill» previsto all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE[24], ha dichiarato, per la seconda volta, la compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, autorizzando la proroga del regime preesistente sino al 31 dicembre 2016.

[23] V. punti 27, 28 e 106 della decisione del 2014.

[24] V. punti 29, 31 e 96 della decisione del 2017.

51. In tale contesto, il giudice del rinvio si chiede se la proroga dell'esecuzione del regime preesistente, divenuto un «aiuto esistente» grazie all'approvazione intervenuta con la decisione del 2014, al di là della data indicata alla Commissione, costituisca un «nuovo aiuto» ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento 2015/1589.

52. Si deve osservare, in primo luogo, che nel diritto dell'Unione esiste una differenza di carattere sia sostanziale sia procedurale tra gli «aiuti esistenti» e i «nuovi aiuti». Da una parte, è qualificata come «aiuto esistente» una misura di Stato rientrante in una delle cinque tipologie di aiuti esistenti enunciate all'articolo 1, lettera b), del regolamento 2015/1589 [25]. Dall'altra, l'articolo 1, lettera c), di detto regolamento definisce come nuovi aiuti «tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti». La qualificazione di una misura come aiuto esistente o come nuovo aiuto determina, inoltre, la procedura su cui la Commissione si fonda per verificarne la compatibilità con il mercato interno.

53. In forza dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, un aiuto esistente può essere regolarmente erogato fintantoché la Commissione non lo abbia dichiarato incompatibile. Per contro, il paragrafo 3 di detto articolo richiede che i progetti di nuovi aiuti [26] siano notificati alla Commissione e che non possano essere attuati prima che la procedura sia conclusa con una decisione definitiva [27]. Così, contrariamente ai nuovi aiuti che sono considerati «illegittimi» quando uno Stato membro li concede in violazione della sospensione prevista da detto paragrafo, un aiuto esistente deve essere considerato legittimo fintantoché la Commissione non ne abbia constatato l'incompatibilità con il mercato interno nel quadro dell'esame permanente previsto all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE [28].

54. Occorre osservare, in secondo luogo, che dalla decisione del 2014 emerge che la Commissione ha autorizzato il regime di aiuti preesistente come compatibile con il mercato interno sulla base di una serie di impegni assunti dalla Repubblica di Estonia, tra cui quello di limitare l'applicazione di detto regime sino al 31 dicembre 2014 [29]. A tale riguardo, rilevo che, nella sua decisione di rinvio, il giudice del rinvio stesso riconosce che la Repubblica di Estonia ha prorogato il regime di aiuti esistente senza l'approvazione della Commissione e quindi in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Nella sua decisione del 2017, la Commissione ha parimenti dichiarato che, mantenendo il regime di aiuti esistente dopo il 1º gennaio 2015 e consentendo così a nuovi produttori di aderire ad esso, le autorità estoni hanno introdotto la misura di aiuto di cui trattasi prima della decisione finale della Commissione [30].

55. Orbene, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, l'autorizzazione della Commissione a dare esecuzione a un aiuto compatibile con il mercato interno vale solo a condizione che lo Stato membro rispetti gli impegni da esso assunti che fanno anch'essi parte integrante della misura autorizzata. In mancanza di impegni siffatti nel diritto nazionale, spetta

[25] Nella specie, la tipologia di aiuto esistente pertinente è quella definita all'articolo 1, lettera b), ii), del regolamento di cui trattasi.

[26] Compresi i progetti volti a modificare un aiuto esistente, posto che la modifica di un aiuto esistente costituisce un nuovo aiuto ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento 2015/1589.

[27] Sentenza del 26 ottobre 2016, DEI e Commissione/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, punto 45).

[28] Sentenza del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione (C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 52).

[29] Questa posizione è stata contestata dall'Elering, che trae dalla decisione del 2014 un'interpretazione differente. L'Elering afferma così che il regime preesistente non prevedeva alcuna data di scadenza e che dalla decisione del 2014 non risulterebbe che la Commissione ne ha subordinato l'approvazione alla condizione della sua scadenza al 31 dicembre 2014 o della sua sostituzione con il nuovo regime. Pertanto, la Repubblica di Estonia avrebbe legittimamente potuto astenersi dal dare esecuzione alle modifiche approvate con detta decisione e continuare a dare esecuzione al regime di aiuti preesistente da essa autorizzato.

[30] V. sottosezione 3.2 della decisione del 2017.

allo Stato membro modificare la sua normativa in maniera adeguata così da consentire il rispetto degli impegni che esso propone e restare così nei limiti dell'autorizzazione concessa dalla Commissione [31].

56. A tal riguardo, si deve ricordare che, nella sentenza DEI e Commissione/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), menzionata peraltro espressamente dal giudice del rinvio nella terza questione, la Corte ha considerato che il periodo di validità di un aiuto esistente costituisce un elemento suscettibile di influenzare la valutazione, operata dalla Commissione, della compatibilità di un aiuto con il mercato interno [32]. In tali circostanze, la proroga del periodo di validità di un aiuto esistente deve essere considerata come una modifica di un aiuto esistente e costituisce, pertanto, un nuovo aiuto, in applicazione dell'articolo 1, lettera c) del regolamento 2015/1589 [33].

57. Occorre quindi rispondere alla terza questione dichiarando che, quando, con una decisione in materia di aiuti di Stato, la Commissione dichiara compatibile con il mercato interno sia un regime di aiuti esistente sia le modifiche previste, ma lo Stato membro non si conforma all'impegno assunto di applicare detto regime solo sino a una determinata data, l'applicazione di detto regime oltre tale data è considerata come un «nuovo aiuto», ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento 2015/1589.

E. Sulla quarta e sulla quinta questione pregiudiziale

58. Con la quarta e la quinta questione, il giudice del rinvio s'interroga sugli effetti di un'eventuale violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE rispetto alle domande di aiuti di Stato formulate dalle ricorrenti nel corso del periodo in cui detti aiuti possono essere considerati illegittimi. Tali questioni si pongono, essenzialmente, nell'eventualità che la Corte dovesse considerare che il regime preesistente integrava, nel periodo tra il 2015 e il 2017, un aiuto nuovo e quindi illegittimo. Alla luce della risposta che propongo di dare alla terza questione pregiudiziale, ritengo necessario rispondere alla quarta e alla quinta questione pregiudiziale.

59. La quarta questione mira così a stabilire se la Veejaam e l'Espo possano beneficiare dell'aiuto già a partire dalla presentazione della loro domanda, nel corso del 2016, o soltanto a partire dalla data di adozione della decisione del 2017. La quinta questione è collegata, dal canto suo, alla situazione particolare dell'Espo. Detta società ha infatti chiesto di poter beneficiare dell'aiuto in un momento (vale a dire nel 2016) in cui esso potrebbe essere considerato illegittimo, mentre la realizzazione dell'investimento, nel corso del 2009, potrebbe essere coperta dall'autorizzazione intervenuta con la decisione del 2014.

60. In considerazione dei loro elementi di connessione, propongo di trattare tali questioni congiuntamente.

[31] Sentenza del 15 ottobre 2015, Iglesias Gutiérrez e Rion Bea (C-352/14 e C-353/14, EU:C:2015:691, punti 28 e 29).

[32] Sentenza del 26 ottobre 2016, DEI e Commissione/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

[33] Sentenza del 26 ottobre 2016, DEI e Commissione/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).

61. In via preliminare, osservo che, a parere della Commissione, la quarta e la quinta questione avrebbero carattere ipotetico e sarebbero, di conseguenza, irricevibili; le ricorrenti non avrebbero, infatti, diritto agli aiuti, né in forza del regime preesistente, né in forza del nuovo regime, avendo beneficiato di aiuti già per un periodo di 12 anni.

62. È sì vero che le ricorrenti non sembrano aver diritto al versamento di nuovi aiuti – segnatamente, per il motivo dedotto dalla Commissione [34]. Tuttavia, la risposta alla questione se le ricorrenti possano beneficiare dell'aiuto dipenderà, in definitiva, dall'interpretazione di taluni elementi di fatto e dall'interpretazione del regime estone che rientra nel solo diritto nazionale. Ritengo quindi che occorra rispondere alle questioni in esame sottolineando, tuttavia, che tali risposte presuppongono il rispetto delle condizioni di cui alle decisioni del 2014 e del 2017.

63. Ricordo che la qualifica del regime preesistente come «nuovo aiuto» in ragione della violazione dell'obbligo di notifica previsto all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, comporta l'«illegittimità» di detto aiuto tra il 2015 e il 2017. L'aiuto di cui trattasi è divenuto un «aiuto esistente» (e quindi «legittimo») solo il 6 dicembre 2017, data in cui la sua proroga è stata dichiarata compatibile con il mercato interno dalla decisione della Commissione [35].

64. Secondo una giurisprudenza consolidata, la decisione di approvazione della Commissione non ha l'effetto di sanare, a posteriori, le misure di aiuto non notificate e contrarie all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE [36]. La Corte ha così stabilito che l'illegittimità (anche parziale) di una misura di aiuto a motivo della violazione dell'obbligo di notifica preliminare non viene meno per il fatto che quest'ultima è stata ritenuta compatibile con il mercato comune da una decisione definitiva della Commissione [37]. Qualsiasi altra interpretazione condurrebbe a favorire l'inosservanza dell'articolo 108, paragrafo 3, terza frase, TFUE e svuoterebbe tale articolo del suo effetto utile [38]. Infatti, qualora, per un determinato regime di aiuti, compatibile o meno con il mercato interno, l'inosservanza dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE non comportasse rischi o sanzioni superiori rispetto alla sua osservanza, l'incentivo per gli Stati membri a procedere alla notifica e attendere la decisione sulla compatibilità risulterebbe fortemente ridotto – così come sarebbe fortemente ridotta, di conseguenza, la portata del controllo della Commissione [39].

65. Da tutte le considerazioni che precedono deriva che l'irregolarità procedurale persiste a prescindere da un'eventuale compatibilità degli aiuti con il mercato interno. Il diritto dell'Unione impone così, da una parte, ai giudici nazionali di disporre provvedimenti atti a rimediare concretamente agli effetti dell'illegittimità e, segnatamente, salvaguardare i diritti dei singoli di fronte alle violazioni risultanti dall'illegittimità dell'aiuto. Dall'altra, il giudice nazionale è tenuto, in applicazione del diritto dell'Unione, a ordinare al beneficiario dell'aiuto il pagamento di interessi per il periodo in cui si è protratta l'illegittimità di tale aiuto [40]. Tale obbligo gravante sul giudice nazionale deriva dal fatto che l'esecuzione di un aiuto in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE procura al suo beneficiario un vantaggio indebito consistente, da una parte, nella mancata corresponsione degli interessi che tale soggetto avrebbe dovuto pagare sull'importo corrispondente all'aiuto in questione qualora avesse dovuto chiedere in prestito tale

34 V. paragrafi da 24 a 26 delle presenti conclusioni.

35 V., in tal senso, sentenza del 21 ottobre 2003, van Calster e a. (C-261/01 e C-262/01, EU:C:2003:571, punto 56).

36 Sentenza del 19 marzo 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, punto 76).

37 Sentenza del 21 ottobre 2003, van Calster e a. (C-261/01 e C-262/01, EU:C:2003:571, punto 62).

38 Sentenza del 24 novembre 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, punto 21 e giurisprudenza ivi citata).

39 Sentenza del 24 novembre 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

40 Sentenza del 5 marzo 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punto 134 e giurisprudenza ivi citata).

importo sul mercato in attesa dell'adozione della decisione finale della Commissione, e, dall'altra, nel miglioramento della sua posizione concorrenziale rispetto agli altri operatori del mercato durante il suddetto periodo dell'illegittimità dell'aiuto di cui trattasi [41].

66. Orbene, occorre osservare che, nella causa qui in esame, nessun aiuto è stato erogato alle ricorrenti nel corso del «periodo in cui si è protratta l'illegittimità» (tra il 2015 e il 2017) con riferimento alle loro domande proposte nel corso dell'anno 2016 [42]. Di conseguenza, dette società non sarebbero tenute a rimborsare interessi su somme che non hanno mai percepito (a titolo di tali domande). Si pone quindi la questione se, in un caso siffatto, ove il diritto nazionale lo consenta, le autorità estoni possano erogare tale aiuto in modo retroattivo considerando come data iniziale non la data della decisione del 2017, ma quella della domanda di erogazione dell'aiuto nel corso del 2016.

67. Per le ragioni di seguito indicate, ritengo si debba rispondere in senso affermativo alla suddetta questione.

68. Occorre ricordare che l'articolo 108, paragrafo 3, TFUE mira a garantire che non venga mai data esecuzione a un aiuto incompatibile con il mercato interno e che sia data esecuzione soltanto ad aiuti compatibili. In un primo momento, tale fine viene così raggiunto, provvisoriamente, per effetto del divieto sancito dalla suddetta disposizione e, in un secondo momento, definitivamente, per effetto della decisione finale della Commissione che, nel caso in cui sia negativa, osta per il futuro all'attuazione del progetto di aiuto notificato [43].

69. Tuttavia, quando la Commissione adotta una decisione positiva e constata che il regime di aiuto cui è stata data esecuzione è un regime di aiuto compatibile, l'aiuto illegittimo non rischia di ledere le persone interessate e di generare una distorsione della concorrenza, il che rende quindi superfluo l'obiettivo di prevenire l'esecuzione di un aiuto incompatibile perseguito dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. La decisione di concedere detto aiuto retroattivamente non rimette quindi in discussione l'effetto utile di detta disposizione.

70. Ritengo inoltre che, nel caso di specie, consentire alla Repubblica di Estonia di accogliere una domanda di erogazione di un aiuto dichiarato compatibile dalla Commissione, anche per il periodo anteriore a detta decisione, permetterebbe di garantire l'assenza di distorsioni della concorrenza sul mercato; ciò, segnatamente, alla luce del fatto che, nella specie, taluni operatori sembrano aver continuato a percepire aiuti durante il periodo di illegittimità a titolo di regime preesistente. In considerazione della giurisprudenza citata al paragrafo 65 delle presenti conclusioni, questi ultimi sono tenuti, in linea di principio, non a restituire l'aiuto, ma unicamente a versare interessi per l'aiuto percepito nel corso di detto periodo. Orbene, non consentire ad operatori che non hanno percepito aiuti di riceverli retroattivamente (in forza del medesimo regime e per lo stesso periodo), benché possano esigerli in forza di una decisione della Commissione che ha giudicato l'aiuto compatibile, rischierebbe di creare una disparità di trattamento che sfocerebbe in una distorsione della concorrenza.

71. Per quanto attiene, infine, alla situazione dell'Espo, che ha installato un impianto di produzione nel corso del 2009 ma ha chiesto l'aiuto di cui trattasi soltanto per l'energia elettrica da esso prodotta nel 2016, il giudice del rinvio desidera sapere se il fatto che detta domanda sia

[41] Sentenza del 5 marzo 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punto 132 e giurisprudenza ivi citata).

[42] Il caso particolare dell'Espo, che ha continuato a percepire l'aiuto a titolo del regime preesistente nel periodo 2015-2016, è trattato al paragrafo 75 delle presenti conclusioni.

[43] Sentenza del 12 febbraio 2008, CELF e ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, punti 47 e 48).

stata proposta in una data non oggetto della decisione del 2014 implichi il rigetto della sua domanda, benché detta società abbia diritto di beneficiare del regime preesistente, approvato dalla decisione del 2014. A parere del giudice del rinvio, si rende quindi necessario stabilire se il divieto di dare esecuzione agli aiuti previsto all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE sia tale da ostare a una siffatta domanda, ove il diritto nazionale lo consenta.

72. Benché, a mio avviso, per le ragioni sopra citate, l'articolo 108, paragrafo 3, TFUE non osti all'accoglimento di una domanda siffatta da parte delle Repubblica di Estonia nella misura in cui il diritto nazionale lo consente, resta il fatto che il giudice del rinvio è tenuto a rispettare le decisioni del 2014 e del 2017.

73. Occorre osservare, anzitutto, che la formulazione della questione, come proposta dal giudice del rinvio, sembra fondarsi sulla premessa che l'Espo avrebbe avuto diritto all'aiuto per l'installazione dell'impianto di produzione nel corso del 2009; tuttavia, alla luce delle decisioni del 2014 e del 2017, non sembra essere così, posto che la società di cui trattasi avrebbe già percepito l'aiuto previsto dal regime estone per la durata massima di 12 anni.

74. In secondo luogo, occorre osservare che l'Espo sembrerebbe in effetti aver ricevuto aiuti per detto nuovo impianto a partire dall'anno 2009 (data della sua installazione) e sino all'anno 2015 (data della fine del periodo massimo di 12 anni previsto per la concessione dell'aiuto) [44].

75. In terzo luogo, spetta al giudice nazionale esaminare in che misura l'Espo debba versare interessi per il periodo compreso tra il 2014 e il 2015, quando l'aiuto percepito costituiva un aiuto illegittimo. Così, a differenza della Veejaam, che non avrebbe beneficiato dell'aiuto relativo alla sua domanda del 2016, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge che l'Espo ha beneficiato dell'aiuto nel periodo compreso tra il 1º aprile 2004 e il 31 dicembre 2015. Pertanto, in conformità alla giurisprudenza citata al paragrafo 65 delle presenti conclusioni, benché detta società non fosse tenuta a rimborsare il capitale percepito, si porrà la questione dell'eventuale pagamento di interessi per il periodo in cui l'aiuto era illegittimo.

76. Alla luce di quanto precede, propongo di rispondere alla quarta e alla quinta questione dichiarando che, quando la Commissione decide di non sollevare obiezioni nei confronti di un regime di aiuti di Stato applicato in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, le persone che hanno diritto a un aiuto al funzionamento possono chiedere l'erogazione dell'aiuto per il periodo anteriore alla decisione della Commissione se le disposizioni procedurali nazionali lo consentono, sempre che, tuttavia, siano soddisfatte tutte le altre condizioni enunciate nelle decisioni di cui trattasi.

[44] V. paragrafo 8 delle presenti conclusioni.

V. Conclusione

77. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere come segue alle questioni pregiudiziali sollevate dal Riigikohus (Corte suprema, Estonia):

1) La condizione dell'effetto di incentivazione prevista al punto 50 della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 non osta a che un produttore di energia rinnovabile possa chiedere l'erogazione di un aiuto di Stato dopo l'avvio dei lavori di realizzazione di un progetto, sempre che, tuttavia, siano soddisfatte tutte le altre condizioni indicate nella decisione della Commissione che riconosce la compatibilità del regime di aiuto di cui trattasi.

2) L'effetto di incentivazione di un aiuto di Stato non è escluso quando l'investimento alla base dell'aiuto è stato effettuato in ragione di una modifica dei presupposti di un'autorizzazione ambientale, in particolare quando il richiedente, in caso di mancato ottenimento dell'aiuto di Stato, avrebbe cessato la propria attività a causa dei più stringenti requisiti di autorizzazione, sempre che, tuttavia, l'aiuto erogato soddisfi le condizioni imposte dalla decisione della Commissione che riconosce la compatibilità del regime di aiuti di cui trattasi.

3) Quando, con una decisione in materia di aiuti di Stato, la Commissione dichiara compatibile con il mercato interno sia un regime di aiuti esistente sia le modifiche previste, ma lo Stato membro non si conforma all'impegno assunto di applicare il regime di aiuti solo sino a una determinata data, l'applicazione di detto regime oltre tale data è considerata come un «nuovo aiuto», ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4) Quando la Commissione decide di non sollevare obiezioni contro un regime di aiuti di Stato applicato in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, le persone che hanno diritto a un aiuto al funzionamento possono chiedere l'erogazione dell'aiuto per il periodo anteriore alla decisione della Commissione se le disposizioni procedurali nazionali lo consentono, sempre che, tuttavia, siano soddisfatte tutte le altre condizioni enunciate nelle decisioni di cui trattasi.