



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

14 dicembre 2023 \*

«Impugnazione – Aiuto di Stato – Misura di incentivazione ambientale adottata dal Regno di Spagna a favore delle centrali a carbone – Decisione di avvio del procedimento di indagine formale – Ricorso di annullamento»

Nelle cause riunite C-693/21 P e C-698/21 P,

aventi ad oggetto due impugnazioni ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposte rispettivamente il 18 novembre 2021 e il 19 novembre 2021,

**EDP España SA**, con sede a Oviedo (Spagna), rappresentata inizialmente da J.L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo e V. Romero Algarra, abogados, successivamente da A. Lamadrid de Pablo e V. Romero Algarra, abogados,

ricorrente nella causa C-693/21 P,

sostenuta da:

**Endesa Generación SAU**, con sede a Siviglia (Spagna), rappresentata da M.B. Barrantes Díaz, abogada, e M. Petite, avocat,

interveniente in sede d'impugnazione,

procedimento in cui le altre parti sono:

**Naturgy Energy Group SA**, già Gas Natural SDG SA, con sede a Madrid (Spagna), rappresentata da J. Blanco Carol e F.E. González Díaz, abogados,

ricorrente in primo grado,

**Commissione europea**, rappresentata da C.-M. Carrega, P. Němečková e D. Recchia, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

**Generaciones Eléctricas Andalucía SLU**, già Viesgo Producción SL, con sede a Santander (Spagna), rappresentata da L. de Pedro Martín e L. Ques Mena, abogados,

interveniente in primo grado,

\* Lingua processuale: lo spagnolo.

e

**Naturgy Energy Group SA**, già Gas Natural SDG SA, con sede a Madrid, rappresentata da J. Blanco Carol e F.E. González Díaz, abogados,

ricorrente nella causa C-698/21 P,

sostenuta da:

**Endesa Generación SAU**, con sede a Siviglia, rappresentata da M.B. Barrantes Díaz, abogada, e M. Petite, avocat,

interveniente in sede d'impugnazione,

procedimento in cui le altre parti sono:

**Commissione europea**, rappresentata da C.-M. Carrega, P. Němečková e D. Recchia, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

**EDP España SA**, con sede a Oviedo, rappresentata inizialmente da J.L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo e V. Romero Algarra, abogados, successivamente da A. Lamadrid de Pablo e V. Romero Algarra, abogados,

**Generaciones Eléctricas Andalucía SLU**, già Viesgo Producción SL, con sede a Santander, rappresentata da L. de Pedro Martín e L. Ques Mena, abogados,

intervenienti in primo grado,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da C. Lycourgos, presidente di sezione, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (relatore), S. Rodin e L.S. Rossi, giudici,

avvocato generale: G. Pitruzzella

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 luglio 2023,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 Con le loro impugnazioni, la EDP España SA (C-693/21) e la Naturgy Energy Group SA (C-698/21) chiedono l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea dell'8 settembre 2021, Naturgy Energy Group/Commissione (T-328/18; in prosieguo: la «sentenza

impugnata», EU:T:2021:548), con la quale quest'ultimo ha respinto il ricorso di annullamento proposto dalla Naturgy Energy Group, già Gas Natural SDG SA, avverso la decisione C(2017) 7733 final della Commissione, del 27 novembre 2017, relativa all'aiuto di Stato SA.47912 (2017/NN) – Misura di incentivazione ambientale a favore delle centrali termiche a carbone (in prosieguo: la «decisione controversa»).

### **Contesto normativo**

- 2 L'articolo 4, paragrafo 4, 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:

«La Commissione [europea], se dopo un esame preliminare constata che sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato interno della misura notificata, decide di avviare il procedimento ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (...)».

- 3 L'articolo 6, paragrafo 1, di tale regolamento stabilisce quanto segue:

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

- 4 L'articolo 9, paragrafi 1 e 2, di detto regolamento così recita:

«1. Fatto salvo l'articolo 10, il procedimento d'indagine formale si conclude con una decisione ai sensi dei paragrafi da 2 a 5 del presente articolo.

2. La Commissione, se constata, eventualmente dopo che lo Stato membro interessato vi abbia apportato modifiche, che la misura notificata non costituisce aiuto, lo dichiara mediante una decisione».

### **Fatti e decisione controversa**

- 5 Dal 1998 al 2007, tutte le centrali di produzione di energia elettrica spagnole, indipendentemente dalla tecnologia utilizzata, potevano beneficiare di un aiuto denominato «garanzia di potenza», per incoraggiare l'istituzione e il mantenimento di capacità di produzione del sistema elettrico, al fine di garantire un livello di garanzia di approvvigionamento adeguato, ad eccezione, tuttavia, delle centrali di produzione di energia elettrica a partire da fonti energetiche rinnovabili, le quali erano oggetto di una distinta misura di incentivazione finanziaria.
- 6 Nel 2007, il legislatore spagnolo ha concesso al Ministero dell'Industria, del Turismo e del Commercio l'autorità di sostituire la garanzia di potenza con un incentivo finanziario denominato «remunerazione per la capacità».

- 7 Tale decisione è stata attuata dal Real Decreto 871/2007, por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007 (regio decreto 871/2007, recante adeguamento delle tariffe elettriche a partire dal 1° luglio 2007), del 29 giugno 2007 (BOE n. 156, del 30 giugno 2007, pag. 28324), il quale stabilisce che la «remunerazione per la capacità» entra in vigore a partire dal 1° ottobre 2007.
- 8 Il regime della «remunerazione per la capacità» è stato precisato dall'Orden ITC/2794/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007 (decreto ITC/2794/2007, recante revisione delle tariffe elettriche a partire dal 1° ottobre 2007), del 27 settembre 2007 (BOE n. 234, del 29 settembre 2007, pag. 39690; in prosieguo: il «decreto ITC/2794/2007»).
- 9 Tale decreto prevede una «remunerazione per la capacità» destinata, in particolare, ad incoraggiare gli investimenti nella produzione. Esso include, a tal fine, due misure di incentivazione a favore degli impianti di produzione ricadenti nel regime ordinario del sistema peninsulare con una potenza installata pari o superiore a 50 megawatt (MW).
- 10 La prima misura di incentivazione vale per gli impianti entrati in servizio dopo il 1° gennaio 1998 e che non hanno ancora compiuto dieci anni di esercizio. Il suo obiettivo è quello di incoraggiare la costruzione e la messa in servizio effettiva di nuovi impianti mediante la compensazione finanziaria dei costi degli investimenti. Il suo importo è fissato a EUR 20 000 per MW all'anno.
- 11 La seconda misura di incentivazione (in prosieguo: la «misura controversa»), che il Ministro dell'Industria, del Turismo e del Commercio è autorizzato a concedere in applicazione dell'allegato III, punto 10, del decreto ITC/2794/2007, riguarda gli ampliamenti o le altre modifiche sostanziali di impianti esistenti nonché gli investimenti in nuovi impianti di tecnologie prioritarie per rispondere agli obiettivi di politica energetica e di sicurezza dell'approvvigionamento.
- 12 Il suo regime è stato precisato dall'Orden ITC/3860/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008 (decreto ITC/3860/2007, recante revisione delle tariffe elettriche a partire dal 1° gennaio 2008), del 28 dicembre 2007 (BOE n. 312, del 29 dicembre 2007, pag. 53781; in prosieguo: il «decreto ITC/3860/2007»).
- 13 Dal decreto ITC/3860/2007 risulta che solo le centrali a carbone che rientrano nel Piano nazionale di riduzione delle emissioni dei grandi impianti di combustione esistenti (in prosieguo: il «PNRE-GIC»), approvato con atto del Consejo de Ministros (Consiglio dei Ministri, Spagna), del 7 dicembre 2007, possono beneficiare di detta misura.
- 14 Tali centrali devono essere incluse nella cosiddetta «bolla» di emissioni stabilita dal PNRE-GIC, che prescrive le quantità autorizzate di emissioni per impresa, per una delle cause elencate da quest'ultimo.
- 15 Gli investimenti devono inoltre essere stati approvati prima della data di entrata in vigore del decreto ITC/2794/2007, vale a dire il 1° ottobre 2007, oppure la loro domanda di approvazione deve essere stata presentata almeno tre mesi prima di tale data.
- 16 Nel 2011, il beneficio della misura controversa è stato esteso alle centrali a carbone che avessero effettuato non solo investimenti in impianti di desolfurazione, ma anche altri investimenti «ambientali» per ridurre le emissioni di ossidi di zolfo, effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto ITC/3860/2007.

- 17 Ove tali condizioni siano soddisfatte, le centrali a carbone hanno diritto a un aiuto finanziario pari a EUR 8 750 per MW all'anno, per un periodo di dieci anni a decorrere dalla data della decisione di approvazione dell'atto di messa in servizio degli impianti sovvenzionati.
- 18 Il 29 aprile 2015 la Commissione ha avviato un'indagine in materia di aiuti di Stato sul mercato dei meccanismi di regolazione della capacità in undici Stati membri, tra cui il Regno di Spagna.
- 19 Il 4 aprile 2017 a seguito di detta indagine, la Commissione ha informato le autorità spagnole dell'avvio di un'indagine sulla misura controversa.
- 20 Il 27 novembre 2017 la Commissione ha adottato la decisione controversa con la quale ha avviato il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.
- 21 In tale decisione, la Commissione ha affermato di essere giunta alla conclusione preliminare che la misura controversa costituiva un aiuto di Stato e di nutrire dubbi in ordine alla sua compatibilità con il mercato interno.

### **Ricorso dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata**

- 22 Il 28 maggio 2018, con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale, la Naturgy Energy Group, un'impresa spagnola che esercita, in particolare, attività di produzione di energia elettrica mediante centrali a carbone, ha chiesto l'annullamento della decisione controversa.
- 23 La EDP España e la Viesgo Producción SL, due società spagnole beneficiarie della misura controversa, sono state ammesse a intervenire a suo sostegno.
- 24 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto la domanda di annullamento.
- 25 In primo luogo, il Tribunale ha respinto in quanto infondato il primo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione per quanto riguarda la selettività della misura controversa.
- 26 Al punto 60 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ricordato che, in applicazione del regolamento 2015/1589, una decisione di avvio del procedimento d'indagine formale può limitarsi a ricapitolare gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, a includere una valutazione preliminare della misura statale di cui trattasi volta a determinare se essa presenti il carattere di un aiuto e ad esporre i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato interno.
- 27 Al punto 61 della sentenza impugnata, il Tribunale ha aggiunto che la Commissione era tenuta ad avviare tale procedimento qualora un primo esame non le avesse consentito di superare tutte le difficoltà sollevate dalla questione se la misura esaminata costituisse o meno un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, quanto meno qualora, in occasione di tale primo esame, essa non fosse stata in grado di accertarsi che detta misura, anche ipotizzando che costituisse un aiuto di Stato, fosse comunque compatibile con il mercato interno.

- 28 Al punto 62 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ricordato che lo scopo della decisione di avvio era quello di mettere gli interessati nelle condizioni di partecipare in modo efficace al procedimento d'indagine formale. Esso ha altresì precisato che tale decisione conteneva valutazioni provvisorie e che la Commissione non era tenuta a chiarire tutte le eventuali questioni in sospenso in tale fase.
- 29 Al punto 63 della sentenza impugnata, il Tribunale ha aggiunto che il carattere necessariamente provvisorio della qualificazione di una misura statale come aiuto di Stato in una siffatta decisione era confermato dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento 2015/1589, il quale prevede che, in esito al procedimento d'indagine formale, la Commissione possa dichiarare che la misura non costituisce aiuto.
- 30 Ai punti 64 e 65 della sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto, in quanto inconferenti, gli argomenti della ricorrente relativi alle cause che hanno dato luogo alle sentenze del 20 dicembre 2017, Comunidad Autónoma de Galicia e Retegal/Commissione (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), nonché del 21 dicembre 2016, Commissione/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), sulla base dei rilievi secondo i quali la prima sentenza si riferiva a una decisione di chiusura del procedimento d'indagine formale e la seconda non verteva sul controllo del rispetto dell'obbligo di motivazione.
- 31 Al punto 73 della sentenza impugnata, il Tribunale ha reputato che, tenuto conto della natura della decisione controversa, del suo tenore letterale, del suo contenuto, del contesto della sua adozione e del complesso delle norme giuridiche pertinenti, la Naturgy Energy Group fosse stata in grado, nonostante il carattere sommario della motivazione relativa alla selettività della misura controversa, di comprendere le ragioni per le quali la Commissione aveva ritenuto, in via preliminare, che quest'ultima apparisse selettiva nei limiti in cui favoriva talune centrali a carbone rispetto alle altre o rispetto alle centrali che producevano energia elettrica a partire da altre tecnologie. Esso ha precisato che tale constatazione risultava altresì dal punto 30 della decisione controversa, il quale, pur non facendo parte della motivazione della selettività della misura controversa, specificava che i beneficiari di tale misura erano in concorrenza con altri produttori di energia elettrica.
- 32 Al punto 74 della sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto l'argomento della Naturgy Energy Group secondo cui la Commissione aveva violato l'obbligo di motivazione omettendo di spiegare se la misura controversa favorisse talune imprese o produzioni rispetto ad altre imprese che si trovavano in una situazione fattuale e giuridica analoga per quanto riguarda l'obiettivo perseguito da detta misura. Esso ha sottolineato, allo stesso punto, che il fatto di imporre, in ogni caso, nella fase dell'analisi preliminare contenuta in una decisione di avvio del procedimento d'indagine formale, una motivazione relativa alla comparabilità delle situazioni potrebbe rivelarsi prematuro e anticipare le conclusioni da trarre al termine di tale procedimento.
- 33 Di conseguenza, al punto 81 della sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto il primo motivo di ricorso in quanto infondato.
- 34 In secondo luogo, il Tribunale ha parimenti respinto in quanto infondato il secondo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, per quanto riguarda la selettività della misura controversa nonché, pertanto, il ricorso nel suo insieme.

- 35 Il Tribunale ha infine condannato la Naturgy Energy Group a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione e ha altresì condannato la Viesgo Producción e la EDP España a farsi carico delle proprie spese.

### **Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti in sede di impugnazione**

- 36 Con le loro rispettive impugnazioni, nelle cause C-693/21 P e C-698/21 P, la EDP España e la Naturgy Energy Group, rispettivamente interveniente e ricorrente in primo grado, chiedono alla Corte di annullare tanto la sentenza impugnata quanto la decisione controversa. La EDP España chiede, inoltre, di condannare la Commissione alle spese del procedimento dinanzi alla Corte e la Naturgy Energy Group di condannarla alle spese dei due gradi di giudizio.
- 37 Nelle cause C-693/21 P e C-698/21 P, la Commissione chiede alla Corte di respingere le impugnazioni e di condannare le ricorrenti alle spese, mentre la Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, già Viesgo Producción, interveniente in primo grado, chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata, di annullare la decisione controversa e di condannare la Commissione alle spese dei due gradi di giudizio.
- 38 Con ordinanze del presidente della Corte del 31 maggio 2022, EDP España/Naturgy Energy Group e Commissione (C-693/21 P, EU:C:2022:415), nonché del 31 maggio 2022, Naturgy Energy Group/Commissione (C-698/21 P, EU:C:2022:417), la Endesa Generación SAU è stata ammessa a intervenire a sostegno delle ricorrenti. Con la sua memoria di intervento nella causa C-698/21 P, essa chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata, di annullare la decisione controversa e di condannare la Commissione alle spese.
- 39 Con decisione del 31 gennaio 2023, le cause C-693/21 P e C-698/21 P sono state riunite ai fini della fase orale e della sentenza.

### **Sulle impugnazioni**

*Sui primi motivi di impugnazione, vertenti sulla violazione dell'obbligo di motivazione per quanto riguarda la selettività della misura controversa*

#### *Argomenti delle parti*

- 40 Con i loro primi motivi di impugnazione, che si compongono di tre parti, la EDP España e la Naturgy Energy Group sostengono che il Tribunale ha erroneamente respinto in quanto infondato il motivo di ricorso della Naturgy Energy Group vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione per quanto riguarda la selettività della misura controversa.
- 41 Esse sostengono, con le prime parti di tali primi motivi di impugnazione, che il Tribunale è incorso in un errore di diritto, ai punti 64 e 65 della sentenza impugnata, nella sua interpretazione dei principi derivanti dalle sentenze del 21 dicembre 2016, Commissione/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), e del 20 dicembre 2017, Comunidad Autónoma de Galicia e Retegal/Commissione (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

- 42 Esse ritengono che le prescrizioni in materia di motivazione delle decisioni della Commissione siano le stesse a prescindere dal fatto che si tratti di una decisione di avvio o di chiusura del procedimento d'indagine formale. I principi derivanti dalla sentenza del 20 dicembre 2017, Comunidad Autónoma de Galicia e Retegal/Commissione (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), non sarebbero quindi pertinenti soltanto per le decisioni di chiusura.
- 43 Contrariamente a quanto affermato dal Tribunale al punto 65 della sentenza impugnata, la Corte si sarebbe inoltre pronunciata, nella sentenza del 21 dicembre 2016, Commissione/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), sull'obbligo di motivazione relativo alla selettività di una misura.
- 44 Con le seconde parti dei loro primi motivi di impugnazione, le ricorrenti sostengono che, al punto 66 della sentenza impugnata, il Tribunale ha interpretato erroneamente i principi derivanti dalle sentenze del 10 marzo 2016, HeidelbergCement/Commissione (C-247/14 P, EU:C:2016:149), e del 16 ottobre 2014, Alcoa Trasformazioni /Commissione (T-177/10, EU:T:2014:897), ritenendo che il contesto dell'adozione di un atto consentisse di «ovviare alla natura succinta, vaga e generica» della sua motivazione.
- 45 L'obiettivo dell'obbligo di motivazione sarebbe quello di consentire al destinatario di conoscere la giustificazione di una decisione e al giudice competente di esercitare il suo controllo di modo che, contrariamente a quanto risulterebbe dal punto 72 della sentenza impugnata, la motivazione del punto 28 della decisione controversa sarebbe manifestamente insufficiente.
- 46 Orbene, pur avendo riconosciuto, al punto 73 della sentenza impugnata, il carattere «sommario» del ragionamento della Commissione relativo alla natura selettiva della misura controversa, il Tribunale avrebbe tentato di porvi rimedio, al punto 66 della sentenza impugnata, mediante il rinvio al contesto in cui la Naturgy Energy Group esercita le sue attività nonché agli elementi contenuti nel suo ricorso in primo grado.
- 47 Per di più, contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale al punto 74 della sentenza impugnata, il fatto che la decisione controversa sia una decisione di avvio di un procedimento d'indagine formale non dispenserebbe la Commissione dal procedere all'analisi della comparabilità al fine di valutare il criterio di selettività.
- 48 Occorrerebbe, inoltre, prendere in considerazione le conseguenze giuridiche dell'avvio di un procedimento d'indagine formale, ricordate al punto 28 della sentenza del 21 dicembre 2016, Commissione/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), nei confronti dei beneficiari della misura oggetto di tale procedimento.
- 49 Con le terze parti dei loro primi motivi di impugnazione, le ricorrenti sostengono infine che, ai punti da 68 a 73 della sentenza impugnata, il Tribunale ha altresì violato l'obbligo di motivazione riconoscendo il carattere «sommario» della motivazione della decisione controversa tentando al contempo di «ricostituire» la stessa. Inoltre, e in ogni caso, il punto 30 della decisione controversa, al quale il Tribunale ha fatto riferimento al punto 73 della sentenza impugnata, non sarebbe pertinente per spiegare la selettività della misura.
- 50 La Generaciones Eléctricas Andalucía è intervenuta a sostegno delle conclusioni delle ricorrenti nelle cause C-693/21 P e C-698/21 P, con argomenti analoghi.

- 51 La Commissione ritiene che il primo motivo di impugnazione dedotto nelle cause C-693/21 P e C-698/21 P debba essere respinto in quanto infondato.
- 52 Essa sostiene che, ai punti da 59 a 63 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ricordato, senza incorrere in errori di diritto, le prescrizioni connesse all'obbligo di motivazione e che esso aveva poi correttamente respinto, in particolare ai punti 64 e da 66 a 77 della sentenza impugnata, gli argomenti della ricorrente e delle intervenienti in primo grado a sostegno dell'insufficienza della motivazione per quanto riguarda la selettività della misura controversa.
- 53 Essa aggiunge che, per dichiarare, nella sentenza del 20 dicembre 2017, Comunidad Autónoma de Galicia e Retegal/Commissione (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), che l'obbligo di motivazione era stato violato, la Corte si è basata sulla circostanza, da un lato, che la decisione in questione in detta causa non conteneva alcuna indicazione che consentisse di comprendere la selettività della misura che ne era oggetto e, dall'altro, che la selettività non poteva risultare dalla mera precisazione secondo cui la misura esaminata si applicava solo a un settore di attività. Secondo la Commissione, la situazione è diversa nel caso di specie in quanto, per motivare la selettività della misura controversa, essa si è basata sulla circostanza che tale misura va a beneficio solo di talune centrali termiche che utilizzano il carbone come combustibile principale. Inoltre e in ogni caso, in detta sentenza, la Corte non sarebbe stata tenuta a prendere in considerazione il contesto specifico dell'avvio di un procedimento d'indagine formale.
- 54 La Commissione sostiene altresì che il Tribunale non ha proceduto, al punto 66 della sentenza impugnata, a un'interpretazione e a un'applicazione erronee delle sentenze del 10 marzo 2016, HeidelbergCement/Commissione (C-247/14 P, EU:C:2016:149), e del 16 ottobre 2014, Alcoa Trasformazioni/Commissione (T-177/10, EU:T:2014:897), poiché si è limitato a constatare che la decisione controversa era stata adottata in un contesto ben noto alla ricorrente in primo grado.
- 55 Quanto all'argomento secondo cui il Tribunale avrebbe tentato di rimediare al carattere sommario della motivazione basandosi sul contesto e sulla conoscenza da parte della ricorrente in primo grado del quadro normativo applicabile, la Commissione afferma che, a differenza della motivazione dell'atto in questione nella sentenza del 10 marzo 2016, HeidelbergCement/Commissione (C-247/14 P, EU:C:2016:149), la motivazione della decisione controversa non è né vaga, né generica, né estremamente succinta.
- 56 La Commissione aggiunge che la motivazione della decisione controversa può essere succinta se gli interessati sono nelle condizioni di comprendere le ragioni per le quali essa ha ritenuto, in via preliminare, che la misura controversa sia selettiva e che il Tribunale possa esercitare il suo sindacato di legittimità. Essa si basa in particolare sull'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589.
- 57 Per quanto riguarda l'asserita mancanza di qualsiasi ragionamento relativo alla selettività della misura controversa, il Tribunale avrebbe correttamente rilevato, al punto 75 della sentenza impugnata, che la ricorrente in primo grado aveva compreso che la Commissione aveva dimostrato che la misura era concessa in via esclusiva alle centrali a carbone escludendo le centrali che utilizzano altre tecnologie. Per quanto riguarda le conseguenze giuridiche sfavorevoli che deriverebbero dall'avvio di un procedimento d'indagine formale per i beneficiari di una misura in corso di esecuzione, esse sarebbero ipotetiche nel caso di specie.

- 58 Quanto all'argomento delle ricorrenti secondo cui il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto fondandosi, al punto 73 della sentenza impugnata, su passaggi della decisione controversa che non figuravano necessariamente nella parte di tale decisione dedicata all'analisi della selettività, la Commissione afferma che la constatazione di cui a detto punto è servita soltanto a corroborare la sua analisi.
- 59 Inoltre, e in ogni caso, il rispetto dell'obbligo di motivazione non presupporrebbe che le decisioni della Commissione seguano una struttura particolare ed è sufficiente, secondo tale istituzione, che le parti siano in grado di conoscere le ragioni che hanno giustificato la decisione di cui trattasi.
- 60 In aggiunta, occorrerebbe tener conto di diversi elementi della decisione ed esaminarne il contenuto «nel suo insieme» (sentenza del 25 luglio 2018, Commissione/Spagna e a., C-128/16 P, EU:C:2018:591, punto 93).

### *Giudizio della Corte*

- 61 Da costante giurisprudenza risulta che la motivazione prescritta dall'articolo 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto controverso e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice dell'Unione europea di esercitare il proprio controllo. Il requisito della motivazione deve essere valutato in funzione di tutte le circostanze della fattispecie, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi invocati e dell'interesse che i destinatari dell'atto o i terzi da esso interessati direttamente e individualmente possano avere nel ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti in quanto la valutazione del se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE va effettuata non solo alla luce del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenza del 10 marzo 2016, HeidelbergCement/Commission, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punto 16 e giurisprudenza ivi citata).
- 62 Per quanto riguarda una decisione della Commissione di avviare il procedimento d'indagine formale, va ricordato che l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589 stabilisce che una siffatta decisione espone sinteticamente i punti di fatto e di diritto pertinenti, contiene una «valutazione preliminare» della Commissione relativa al carattere di aiuto della misura statale di cui trattasi ed espone i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato interno.
- 63 Inoltre, e come correttamente rilevato dal Tribunale al punto 63 della sentenza impugnata, il carattere provvisorio della qualificazione di una misura statale come aiuto di Stato in una siffatta decisione è confermato dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento 2015/1589, il quale prevede che, in esito al procedimento d'indagine formale, la Commissione possa dichiarare che tale misura non costituisce aiuto.
- 64 Tuttavia, come risulta dall'articolo 4, paragrafo 4, di tale regolamento, resta il fatto che, nell'ambito di una decisione di avvio di un procedimento d'indagine formale, la Commissione constata, anche se solo in via preliminare, tanto la qualificazione come aiuto di Stato della misura esaminata quanto l'esistenza di dubbi in ordine alla sua compatibilità con il mercato interno.

- 65 Tale decisione comporta, inoltre, effetti giuridici autonomi, in particolare per quanto concerne la sospensione della misura esaminata (v., in tal senso, sentenza del 24 ottobre 2013, *Deutsche Post/Commissione*, C-77/12 P, EU:C:2013:695, punto 53 e giurisprudenza ivi citata). I giudici nazionali devono astenersi dall'adottare decisioni contrarie ad una siffatta decisione della Commissione, anche ove questa abbia carattere provvisorio. Di conseguenza, tali giudici sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie al fine di trarre le conseguenze di un'eventuale violazione dell'obbligo di sospendere l'esecuzione della misura di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, punti 41 e 42).
- 66 Infine, occorre altresì tener conto del fatto che, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589, il procedimento d'indagine formale consente allo Stato membro di cui trattasi e agli altri interessati di formulare le loro osservazioni sull'analisi della Commissione.
- 67 Ne discende che, anche qualora l'analisi della Commissione presenti un carattere provvisorio, tale istituzione è nondimeno tenuta a far apparire in forma chiara e inequivocabile le ragioni per le quali ha ritenuto che la misura di cui trattasi potesse costituire un aiuto di Stato.
- 68 Di conseguenza, l'analisi del Tribunale, al punto 64 della sentenza impugnata, secondo cui erano inconferenti gli argomenti della *Naturgy Energy Group* e delle intervenienti in primo grado concernenti la violazione dell'obbligo di motivazione della decisione controversa, relativi alla causa che ha dato luogo alla sentenza del 20 dicembre 2017, *Comunidad Autónoma de Galicia e Retegal/Commissione* (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), sulla base del solo rilievo che tale causa verteva su una decisione della Commissione di chiusura del procedimento d'indagine formale, è viziata da un errore di diritto.
- 69 A tale riguardo, la giurisprudenza della Corte relativa all'obbligo di motivazione della decisione di chiusura del procedimento d'indagine formale non può, a priori, essere considerata irrilevante per quanto riguarda la decisione di avvio di detto procedimento.
- 70 Inoltre, il Tribunale è incorso in un errore di diritto, al punto 74 della sentenza impugnata, dichiarando che la Commissione non aveva l'obbligo di esporre, anche solo succintamente, le ragioni per le quali la misura controversa favoriva talune imprese o produzioni rispetto ad altre imprese che si trovavano in una situazione fattuale e giuridica analoga, per il motivo, in particolare, che imporre in ogni circostanza, nella fase dell'analisi preliminare contenuta in una decisione di avvio del procedimento d'indagine formale, una motivazione relativa alla comparabilità delle situazioni potrebbe rivelarsi prematuro.
- 71 Occorre infatti ricordare che dalla giurisprudenza della Corte risulta che una misura di cui benefici solo un settore di attività o una parte delle imprese di tale settore non è necessariamente selettiva e che lo è solo se, nell'ambito di un dato regime giuridico, essa ha l'effetto di favorire talune imprese rispetto ad altre che appartengano ad altri settori o al medesimo settore e si trovino, in considerazione dell'obiettivo perseguito da tale regime, in una situazione fattuale e giuridica analoga (v., in tal senso, sentenze del 21 dicembre 2016, *Commissione/Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punto 58, nonché del 20 dicembre 2017, *Comunidad Autónoma de Galicia e Retegal/Commissione*, C-70/16 P, EU:C:2017:1002, punto 61).

- 72 Da quanto precede risulta che, ove la Commissione reputi, per decidere di avviare un procedimento d'indagine formale, che una misura sia selettiva, essa è tenuta a precisare, anche succintamente, i motivi per i quali essa ritiene che, nell'ambito di un dato regime giuridico, detta misura abbia l'effetto di favorire talune imprese rispetto ad altre che si trovino, in considerazione dell'obiettivo perseguito da tale regime, in una situazione fattuale e giuridica analoga.
- 73 Non emerge tuttavia in alcun modo dai punti 72 e 73 della sentenza impugnata, ai quali rinvia il punto 74 di quest'ultima, che la Commissione abbia esposto i motivi per i quali le centrali a carbone elencate nel PNRE-GIC, beneficiarie della misura controversa, si trovavano in una situazione fattuale e giuridica analoga a quella di altre centrali, non beneficiarie di tale misura, in considerazione dell'obiettivo perseguito da quest'ultima.
- 74 Invero, al punto 72 della sentenza impugnata, il Tribunale si è limitato a constatare che la decisione controversa precisava che le centrali a carbone elencate nel PNRE-GIC beneficiavano della misura controversa in modo esclusivo, per ritenere che il termine «esclusivamente», di cui al suo punto 28, consentisse di distinguere le centrali a carbone rientranti nel PNRE-GIC dalle centrali che utilizzavano un'altra tecnologia o da qualsiasi centrale che non era inclusa in tale piano.
- 75 Per di più, al punto 73 della sentenza impugnata, il Tribunale ha rinviato, in maniera generale, alla natura della decisione controversa, al suo tenore letterale, al suo contenuto, al contesto della sua adozione e al complesso delle norme giuridiche pertinenti per ritenere che, nonostante il carattere, riconosciuto di per sé come «sommario», della motivazione relativa alla selettività della misura controversa, la ricorrente in primo grado fosse stata nelle condizioni di comprendere le ragioni per le quali la Commissione ha ritenuto, in via preliminare, che la misura controversa apparisse selettiva.
- 76 Va precisato che sebbene, nello stesso punto, il Tribunale, per fondare la sua analisi, abbia altresì fatto riferimento al punto 30 della decisione controversa, il quale menziona l'esistenza di un rapporto concorrenziale tra i beneficiari della misura e altri produttori di energia elettrica, neppure un tale elemento può essere sufficiente per spiegare adeguatamente la comparabilità delle situazioni tra le centrali che beneficiano della misura controversa e quelle che non ne beneficiano (v., per analogia, sentenza del 21 dicembre 2016, Commissione/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punto 59).
- 77 Occorre aggiungere che se è pur vero che, per valutare la motivazione di una decisione, occorre esaminarne il contenuto nel suo insieme (v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, Commissione/Spagna e a., C-128/16 P, EU:C:2018:591, punto 93), un siffatto esame non può tuttavia supplire all'assenza di una qualsivoglia indicazione sulla comparabilità delle situazioni, come nel caso di specie, tra le centrali che beneficiano della misura controversa e quelle che non ne beneficiano.
- 78 Alla luce di quanto precede, i primi motivi di impugnazione delle ricorrenti nelle cause C-693/21 P e C-698/21 P devono essere accolti.
- 79 Pertanto, la sentenza impugnata deve essere annullata, senza che occorra analizzare i secondi motivi dedotti in subordine dalle ricorrenti a sostegno delle loro rispettive impugnazioni e vertenti sulla violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, per quanto riguarda il criterio della selettività.

## **Sul ricorso dinanzi al Tribunale**

- 80 Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, la Corte può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.
- 81 È quanto avviene nel caso di specie, poiché i motivi del ricorso in primo grado volto all'annullamento della decisione controversa sono stati oggetto di discussione in contraddittorio dinanzi al Tribunale e il loro esame non richiede l'adozione di alcuna ulteriore misura di organizzazione del procedimento o di istruzione del fascicolo (v., in tal senso, sentenza del 16 marzo 2023, Commissione e a./Pharmaceutical Works Polpharma, da C-438/21 P a C-440/21 P, EU:C:2023:213, punto 98).
- 82 A tale riguardo, va rilevato che, per i motivi esposti ai punti da 61 a 67 della presente sentenza, in una decisione di avvio di un procedimento d'indagine formale, la Commissione è tenuta, in forza dell'articolo 296 TFUE, a far apparire in forma chiara e inequivocabile le ragioni per le quali ha ritenuto che la misura di cui trattasi potesse costituire un aiuto di Stato. Pertanto, come affermato al punto 72 della presente sentenza, ove tale istituzione reputi che una misura sia selettiva, essa è tenuta a precisare, anche succintamente, i motivi per i quali essa ritiene che, nell'ambito di un dato regime giuridico, detta misura abbia l'effetto di favorire talune imprese rispetto ad altre che si trovino, in considerazione dell'obiettivo perseguito da tale regime, in una situazione fattuale e giuridica analoga.
- 83 Orbene, è sufficiente rilevare che, nel caso di specie, per i motivi illustrati ai punti da 73 a 77 della presente sentenza, la Commissione non ha rispettato l'obbligo di motivazione ad essa incombente in forza dell'articolo 296 TFUE, in quanto ha ommesso di esporre i motivi per i quali la misura controversa favorirebbe talune imprese o produzioni rispetto ad altre imprese che si trovavano in una situazione fattuale e giuridica analoga e avrebbe, pertanto, carattere selettivo.
- 84 Di conseguenza, occorre accogliere il primo motivo di ricorso della Naturgy Energy Group in primo grado e annullare la decisione controversa, senza che sia necessario esaminare il secondo motivo di tale ricorso.

## **Sulle spese**

- 85 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, la Corte statuisce sulle spese.
- 86 A norma dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Nelle presenti cause, poiché la Commissione è rimasta soccombente e la Naturgy Energy Group e la EDP España ne hanno fatto domanda, occorre condannare la Commissione a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Naturgy Energy Group in primo grado e dinanzi alla Corte e dalla EDP España dinanzi alla Corte.

- 87 A norma dell'articolo 184, paragrafo 4, del regolamento di procedura, una parte interveniente in primo grado, che non abbia proposto essa stessa l'impugnazione, può essere condannata alle spese del procedimento di impugnazione solo se ha partecipato alla fase scritta od orale del procedimento dinanzi alla Corte. In tal caso, la Corte può decidere che le spese da essa sostenute restino a suo carico. Conformemente a tali disposizioni, la Generaciones Eléctricas Andalucía, interveniente in primo grado, che ha partecipato al procedimento dinanzi alla Corte, si farà carico delle proprie spese.
- 88 Infine, ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 3, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di tale regolamento, la Corte può decidere che una parte interveniente, diversa da quelle indicate all'articolo 140, paragrafi 1 e 2, di detto regolamento si faccia carico delle proprie spese. Conformemente a tali disposizioni, la Endesa Generación, interveniente nelle cause C-693/21 P e C-698/21 P, si farà carico delle proprie spese.

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

- 1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea dell'8 settembre 2021, Naturgy Energy Group/Commissione (T-328/18, EU:T:2021:548), è annullata.**
- 2) La decisione C(2017) 7733 final della Commissione, del 27 novembre 2017, relativa all'aiuto di Stato SA.47912 (2017/NN) – Misura di incentivazione ambientale a favore delle centrali termiche a carbone, è annullata.**
- 3) La Commissione europea è condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Naturgy Energy Group SA, relative tanto al procedimento di primo grado nella causa T-328/18 quanto al procedimento di impugnazione nelle cause C-693/21 P e C-698/21 P, e di quelle sostenute dalla EDP España SA, relative alla sua impugnazione nella causa C-693/21 P.**
- 4) La Generaciones Eléctricas Andalucía SLU si fa carico delle proprie spese.**
- 5) La Endesa Generación SAU si fa carico delle proprie spese.**

Firme