

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 14 aprile 2016 (1)

Causa C-574/14

**PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A.
contro
Prezes Urzędu Regulacji Energetyki**

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Sąd Najwyższy (Corte suprema) (Polonia)]

«Mercato interno dell'elettricità – Aiuti di Stato – Decisione della Commissione che constata la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune – Articolo 107 TFUE – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Decisione 2009/287/CE – Metodo dei costi non recuperabili – Calcolo dell'adeguamento annuale della compensazione dei costi non recuperabili – Situazione del mercato rilevante – Poteri delle autorità e dei giudici nazionali»

1. La direttiva 96/92/CE (2), concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, ha stabilito il principio e le basi dell'apertura alla concorrenza del settore dell'energia elettrica degli Stati membri. La transizione progressiva verso tale nuovo regime è stata accompagnata, in alcuni di detti Stati, da aiuti pubblici in favore delle loro imprese che operano nel settore dell'energia elettrica.
2. In tale contesto, la Commissione ha adottato, a partire dal 2001, un metodo per esaminare la compatibilità con il mercato interno di detti aiuti di Stato. In particolare, è stato definito il metodo che doveva guidare il calcolo dei cosiddetti «costi non recuperabili» (denominati anche «costi incagliati»), vale a dire dei costi – compensabili con aiuti pubblici – connessi all'insostenibilità economica dell'obbligo per le imprese del settore di rispettare, nel nuovo modello aperto alla concorrenza, i loro precedenti impegni o garanzie di fornitura di energia elettrica.
3. Successivamente, la Commissione ha dovuto pronunciarsi, sulla base di tale metodo, in ordine ad alcuni regimi statali di aiuti alle imprese del settore dell'energia elettrica. Uno di tali regimi era quello istituito dalla Repubblica di Polonia, sul quale verte il presente procedimento pregiudiziale.
4. Nel 2007 la Repubblica di Polonia ha adottato una legge diretta a compensare le imprese produttrici di energia elettrica per i costi non recuperabili eventualmente sostenuti (3). In particolare, con detta legge le autorità polacche hanno definito le condizioni per l'assunzione dei costi sostenuti dai produttori a causa della risoluzione anticipata degli accordi a lungo termine per la vendita di energia elettrica. La Commissione si è pronunciata in senso favorevole circa la compatibilità di tali aiuti di Stato con il mercato comune nella decisione 2009/287/CE (4).
5. La discussione sollevata è circoscritta, in sintesi, alla questione se l'erogazione degli aiuti di Stato autorizzati dalla Commissione debba essere effettuata in funzione della situazione «originaria»

delle imprese operanti nel settore dell'energia elettrica (e delle loro unità di produzione), quale esposta nella legge del 2007, oppure in funzione della situazione esistente al momento della sua esecuzione (nel caso di specie, l'esercizio economico 2009).

6. Il rinvio pregiudiziale consentirà alla Corte, in primo luogo, di confermare la sua giurisprudenza sulla competenza esclusiva della Commissione a pronunciarsi sulla compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune. In secondo luogo, occorrerà precisare quale delle due interpretazioni sostenute dalle parti in causa (da esse definite «interpretazioni statica e dinamica») debba prevalere nell'applicazione della decisione 2009/287.

I – Contesto normativo

A – Diritto dell'Unione

1. Comunicazione della Commissione relativa al metodo per l'analisi degli aiuti di Stato connessi a taluni costi non recuperabili (5)

7. Il 26 luglio 2001, la Commissione ha adottato una comunicazione relativa al metodo per l'analisi degli aiuti di Stato connessi a taluni costi non recuperabili (in prosieguo: il «Metodo CNR»).

8. Conformemente al punto 2, sesto paragrafo, del Metodo CNR, quest'ultimo mira «ad indicare come la Commissione intende applicare le norme del trattato in materia di aiuti di Stato per quanto riguarda le misure di aiuto destinate a compensare i costi di impegni o garanzie che rischiano di non poter più essere onorati a motivo della [apertura alla concorrenza del settore dell'energia elettrica stabilita dalla] direttiva 96/92/CE».

9. Il paragrafo 3 del Metodo CNR definisce gli impegni o le garanzie di gestione che possono essere designati come costi non recuperabili e, al punto 3, prevede quanto segue:

«Gli impegni o garanzie di gestione debbono essere soggetti al rischio di non poter essere adempiuti a causa delle disposizioni della direttiva 96/92/CE. Per costituire un [CNR], un impegno o una garanzia deve di conseguenza diventare antieconomico per effetto della direttiva e deve incidere sensibilmente sulla competitività dell'impresa interessata. Una tale situazione deve, in particolare, indurre l'impresa interessata a procedere alle necessarie scritture contabili (per esempio accantonamenti in bilancio) per tenere conto dell'impatto prevedibile delle garanzie e degli impegni.

A maggior ragione, quando risulti che, in assenza di aiuto o di misure transitorie, gli impegni o le garanzie in questione potrebbero compromettere la redditività delle imprese interessate, si ritiene che detti impegni o garanzie soddisfino le condizioni del paragrafo precedente.

L'effetto degli impegni o garanzie in questione sulla competitività o sulla redditività delle imprese interessate sarà valutato a livello delle imprese consolidate. Affinché determinati impegni o garanzie possano costituire [CNR], deve potersi stabilire un nesso di causalità tra l'entrata in vigore della direttiva 96/92/CE e la difficoltà per le imprese interessate ad onorare o far rispettare gli impegni o garanzie in questione. Per stabilire tale nesso la Commissione prenderà in considerazione, in particolare, il calo dei prezzi dell'energia elettrica o la perdita di quote di mercato da parte delle imprese interessate. Gli impegni o garanzie che non avrebbero comunque potuto essere adempiuti, a prescindere dall'entrata in vigore della direttiva, non costituiscono [aiuti connessi a costi non recuperabili]».

10. Il paragrafo 4 del Metodo CNR riguarda il calcolo degli aiuti di Stato ammissibili e, al punto 2, enuncia quanto segue:

«Il sistema di versamento dell'aiuto deve permettere di tenere conto dell'andamento effettivo della concorrenza nel futuro, da misurarsi, tra l'altro, sulla scorta di fattori quantificabili, (prezzi, quote di mercato, altri fattori pertinenti indicati dallo Stato membro). Poiché l'evoluzione delle condizioni di concorrenza incide direttamente sull'importo dei [CNR] ammissibili, l'importo dell'aiuto versato sarà necessariamente subordinato allo sviluppo di una genuina concorrenza e il calcolo degli aiuti versati progressivamente nel tempo dovrà tenere conto della dinamica dei fattori pertinenti per misurare il grado di concorrenza raggiunto».

11. A tenore del paragrafo 4.5 del Metodo CNR:

«L'importo massimo degli aiuti che possono essere versati ad un'impresa per compensare i [CNR] deve essere specificato a priori. Tale importo deve tenere conto dei guadagni che l'impresa può scontare sotto il profilo della produttività.

Analogamente, le modalità precise di calcolo e finanziamento degli aiuti destinati a compensare [CNR] e la durata massima del periodo per il quale tali aiuti possono essere versati devono essere chiaramente specificate a priori. La notificazione di tali aiuti preciserà in particolare in che modo il calcolo di detti costi terrà conto dell'evoluzione dei diversi fattori menzionati al punto 4.2».

2. Decisione 2009/287

12. L'articolo 1 della decisione 2009/287 stabilisce quanto segue:

«1. Gli accordi a lungo termine per la vendita di elettricità stipulati tra Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA [l'operatore pubblico della rete elettrica polacca] e le imprese elencate nell'allegato n. 1 della legge relativa a norme per la copertura dei costi sostenuti dalle imprese in relazione alla risoluzione anticipata di accordi a lungo termine per la vendita di elettricità (...) costituiscono, a partire dalla data dell'adesione della Polonia all'Unione europea, un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE a favore di imprese per la produzione di elettricità.

2. L'aiuto di Stato di cui al paragrafo 1 è un aiuto concesso illegalmente ed è incompatibile con il mercato comune».

13. Secondo l'articolo 4 della medesima decisione:

«1. Le compensazioni previste dalla [LCC] costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE a favore delle imprese indicate nell'allegato n. 2 della [LCC].

2. L'aiuto di Stato di cui al paragrafo 1 è compatibile con il mercato comune conformemente alla Metodologia dei costi incagliati.

3. L'importo massimo di compensazione previsto dalla [LCC] è un importo [da] cui sono state dedotte le entrate totali realizzate grazie agli attivi nell'ambito di accordi a lungo termine e che è disponibile per coprire i costi degli investimenti».

B – *Diritto nazionale*

14. Conformemente all'articolo 2, punto 7, della LCC, si intende per «produttore» una «impresa del settore dell'energia che esercita attività economica nell'ambito della produzione di energia elettrica e che ha stipulato un accordo a lungo termine, ad eccezione della Polskie Sieci Elektroenergetyczne (S.A.) con sede a Varsavia».

15. L'articolo 2, punto 12, della LCC definisce i «costi non recuperabili» come le «spese sostenute dal produttore, non coperte dalle entrate ottenute dalla vendita dell'energia elettrica prodotta, dalle riserve di energia e dai servizi del sistema sul mercato concorrenziale dopo la risoluzione anticipata dell'accordo a lungo termine, derivanti dagli investimenti effettuati da tale produttore al patrimonio connesso alla produzione di energia elettrica fino al 1° maggio 2004».

16. Conformemente all'articolo 32, paragrafo 1, della LCC, «[q]ualora il produttore che ha stipulato un accordo di risoluzione faccia parte di un gruppo, nel calcolo dei costi non recuperabili si tiene conto dei parametri indicati con i simboli "N", "SD", "R" e "P", di cui all'articolo 27, paragrafo 1, in relazione a ciascun produttore nonché soggetto facente parte del gruppo ed esercente l'attività economica nel settore della produzione di energia elettrica nel territorio polacco presso le unità di produzione di cui all'allegato n. 7 della [LCC]».

17. L'allegato n. 1 della LCC contiene un elenco dei produttori che hanno concluso accordi a lungo termine per la vendita di energia elettrica, in cui sono indicate le unità di produzione interessate.

18. L'allegato n. 2 della LCC stabilisce gli importi massimi delle compensazioni a titolo dei costi non recuperabili per i vari produttori che fruiscono degli aiuti, applicabili al 1° gennaio 2007.

19. L'allegato n. 7 della LCC contiene un elenco delle unità di produzione prese in considerazione per il calcolo dei costi non recuperabili dei produttori e di cui si tiene conto negli adeguamenti dei costi in parola.

II – Fatti

20. Come risulta dall'ordinanza di rinvio e dalle osservazioni delle parti, la società PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. (in prosieguo: la «PGE») è un'impresa produttrice di energia elettrica che, in qualità di successore della società PGE Zespół Elektrowni Dolna Odra, è subentrata nella posizione giuridica di quest'ultima.

21. La società PGE Zespół Elektrowni Dolna Odra, a sua volta, aveva concluso con Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., prima del 2007, taluni accordi a lungo termine per la vendita di energia elettrica, impegnandosi, in contropartita, ad effettuare determinati investimenti.

22. In virtù di tali accordi, la società PGE Zespół Elektrowni Dolna Odra (in seguito divenuta PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A.) si impegnava a creare nuove capacità di produzione, ad ammodernare i suoi impianti e a fornire alla Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. un quantitativo minimo fisso di energia elettrica. Quest'ultima società (l'operatore pubblico del sistema), dal suo canto, si impegnava ad acquistare almeno il quantitativo minimo di energia elettrica convenuto ad un prezzo basato sul principio della ripercussione dei costi sui clienti.

23. In seguito all'adesione della Repubblica di Polonia all'Unione europea, in vigore della direttiva 96/92, nel 2007 è stata adottata la LCC, che istituisce un diritto di compensazione per i costi non recuperabili. Al momento dell'adozione di detta legge, la PGE faceva parte di un gruppo di imprese al quale apparteneva, oltre ad altri produttori di energia elettrica, anche la società PGE Elektrownia Bełchatów S.A. (già Elektrownia Bełchatów S.A.; in prosieguo: la «ELB»).

24. Tuttavia, la PGE e la ELB non facevano parte del medesimo gruppo di imprese nel periodo in cui la prima ha contratto gli accordi a lungo termine per la vendita di energia elettrica. Le due società in questione, come detto, appartenevano al medesimo gruppo di imprese sia alla data di approvazione della LCC (29 giugno 2007) sia a quella di adozione della decisione 2009/287 (25 settembre 2009).

25. Né negli allegati della LCC né in quelli della decisione 2009/287 la PGE e la ELB sono indicate come società facenti parte del medesimo gruppo di imprese.

26. Nell'elenco (allegato n. 7 della LCC) delle unità di produzione di energia elettrica prese in considerazione per l'attribuzione dei costi non recuperabili, gli impianti di proprietà della PGE non rientrano tra quelli della ELB. Quest'ultima, a sua volta, appare inclusa nel gruppo che fa capo alla società holding BOT Górnictwo i Energetyka S.A.

27. Il meccanismo di compensazione della LCC prevede il pagamento al produttore di un anticipo, il cui importo non può superare quello indicato dalla medesima LCC, nonché una liquidazione annuale effettuata dal presidente della Urzędu Regulacji Energetyki (Autorità di regolamentazione nel settore dell'energia; in prosieguo: l'«URE») sulla base del risultato finanziario effettivo.

28. L'allegato n. 1 della LCC menziona la PGE in quanto produttore, ai sensi dell'articolo 2, punto 7, della medesima legge. L'importo massimo della compensazione dei costi non recuperabili a favore di tale società ammonta, secondo l'allegato n. 2 della LCC, a 633 496 000 zloty polacchi (PLN).

29. Con decisione del 30 luglio 2010, il presidente dell'URE fissava in PLN 24 077 793 l'importo della compensazione annuale a favore della PGE per l'esercizio 2009. Tale operazione veniva effettuata tenendo conto del risultato finanziario della ELB, in base alla considerazione che detta impresa, nel 2009, faceva parte del medesimo gruppo di imprese cui apparteneva la PGE.

30. La PGE impugnava la decisione del presidente dell'URE dinanzi al Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia), sostenendo che l'articolo 32, paragrafo 1, della LCC era applicabile solo nel caso delle imprese che risultavano appartenere al medesimo gruppo nell'allegato n. 7 della LCC e che, secondo detto allegato, la PGE non rientrava nel medesimo gruppo della ELB.

31. Il tribunale regionale accoglieva il ricorso della PGE con sentenza del 4 giugno 2010 e fissava l'importo dell'adeguamento annuale dei costi non recuperabili per l'esercizio 2009 in PNL 116 985 205.

32. Il ricorso di appello interposto dal presidente dell'URE veniva respinto dal Sąd Apelacyjny w Warszawie (Corte d'appello di Varsavia) con sentenza del 17 gennaio 2013. Ad avviso di detto giudice, per prendere in considerazione il risultato finanziario di un'altra impresa (vale a dire la ELB), quest'ultima doveva appartenere al medesimo gruppo della PGE, ai sensi dell'allegato n. 7 della LCC, il che non ricorreva nel caso di specie.

33. Il presidente dell'URE presentava ricorso per cassazione contro la sentenza di appello dinanzi al Sąd Najwyższy (Corte suprema), lamentando l'asserita violazione degli articoli 2, paragrafo 1, e 32 della LCC. Egli adduceva che la LCC doveva essere interpretata conformemente al Metodo CNR e che, secondo i punti 3.3 e 4.2 di detto Metodo, i costi non recuperabili devono essere calcolati tenendo conto dell'effettiva appartenenza al gruppo dei produttori di energia soggetti alla LCC nell'anno corrispondente alla compensazione.

34. In tale contesto, il Sąd Najwyższy ha effettuato il presente rinvio pregiudiziale.

III – Questioni sollevate

35. Le questioni pregiudiziali, pervenute nella cancelleria della Corte l'11 dicembre 2014, sono così formulate:

- «1) Se si debba intendere l'articolo 107 [TFUE], in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, [TUE] nonché con l'articolo 4, paragrafo 2, della decisione della Commissione europea del 25 settembre 2007, nel senso che, qualora la Commissione europea ritenga un aiuto di Stato compatibile con il mercato comune, il giudice nazionale non è competente a verificare se le disposizioni nazionali riconosciute come aiuti di Stato autorizzati siano compatibili con le finalità enunciate nel [Metodo CNR]».
- 2) Se si debba intendere l'articolo 107 [TFUE], in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, [TUE] nonché con l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della decisione della Commissione europea del 25 settembre 2007, interpretati alla luce dei punti 3.3 e 4.2 del Metodo [CNR], nel senso che, nell'attuare un programma di aiuti di Stato ritenuto dalla Commissione europea compatibile con il mercato comune, l'adeguamento annuale dei costi non recuperabili per i produttori che fanno parte di gruppi di imprese deve essere effettuato sul presupposto che rileva soltanto l'appartenenza del produttore ad un gruppo sulla base della situazione esposta negli allegati all'atto giuridico sottoposto alla valutazione della Commissione europea, o se, invece, per ogni anno in cui viene effettuato l'adeguamento dei costi non recuperabili, si debba tener conto dell'effettiva appartenenza, all'epoca, del beneficiario del programma di aiuti di Stato connessi a tali costi a un gruppo che include altri produttori rientranti nel suddetto programma».

IV – Procedimento dinanzi alla Corte

36. Sono intervenuti, presentando osservazioni scritte, la PGE, il presidente dell'URE, il governo polacco e la Commissione.

37. All'udienza pubblica, tenutasi il 27 gennaio 2016, sono comparsi la PGE, il governo polacco e la Commissione.

V – Argomenti

A – Prima questione pregiudiziale

38. La PGE sostiene che, una volta che la Commissione abbia valutato la compatibilità di un aiuto pubblico con il mercato comune, il giudice nazionale non può verificare se tale aiuto sia conforme ai principi del Metodo CNR. Se così non fosse, si violerebbe la competenza esclusiva conferita alla Commissione dall'articolo 108 TFUE e, nel caso di specie, il giudice nazionale potrebbe ignorare di fatto la decisione 2009/287, possibilità espressamente esclusa dai punti 16, 17 e 20 della comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali (6). Sebbene il giudice nazionale, qualora nutra dubbi sull'interpretazione della decisione 2009/87, possa utilizzare il Metodo CNR come strumento di interpretazione per risolverli, esso non può però contraddire, nelle sue decisioni, detta decisione.

39. Il presidente dell'URE afferma che i giudici nazionali devono interpretare le norme interne in modo da garantire la piena effettività del diritto dell'Unione in materia di aiuti pubblici. Ne conseguirebbe, a suo parere, che, nell'ambito di una controversia vertente sulla concessione dell'aiuto pubblico di cui trattasi, il giudice nazionale deve interpretare il diritto interno tenendo conto dell'articolo 4 della decisione 2009/287 nonché dei punti 3.3 e 4.2 del Metodo CRC.

40. Il governo polacco, muovendo dalla competenza esclusiva della Commissione a pronunciarsi sulla compatibilità di un aiuto con il mercato comune, ammette altresì l'eventualità che, successivamente alla decisione della Commissione, sopravvengano circostanze tali da ostacolare l'attuazione, nel qual caso la stessa Commissione e le autorità nazionali dovrebbero elaborare misure congiunte. Per tale motivo, detto governo ritiene che, in un caso come quello di specie, il giudice nazionale possa, o debba, accertare se le disposizioni nazionali che istituiscono l'aiuto autorizzato siano conformi ai principi del Metodo CNR. In tal modo si assicurerebbe la corretta esecuzione della decisione 2009/287 e, in definitiva, la tutela delle condizioni di concorrenza nel mercato comune.

41. La Commissione, dal suo canto, sostiene sostanzialmente la medesima tesi difesa dalla PGE. Aggiunge che, dopo che essa ha valutato, nella decisione 2009/287, il sistema polacco relativo ai costi non recuperabili (vale a dire la legge del 2007) sulla base dei punti 3 e 4 del Metodo CNR e ha dichiarato che tale sistema era compatibile con il mercato interno, il giudice nazionale non può verificare la conformità della LCC al Metodo CNR al momento del pagamento effettivo delle compensazioni.

B – Seconda questione pregiudiziale

42. La PGE sostiene che l'adeguamento annuale della compensazione deve tenere conto della situazione esistente nel momento in cui la Commissione ha esaminato il regime di aiuti previsto dalla LCC. Secondo la PGE, la Commissione, nel valutare detto sistema, avrebbe analizzato ed approvato il regime degli aiuti non recuperabili istituito dalla LCC, comprese le varie disposizioni di quest'ultima. Poiché la Commissione ha autorizzato il metodo di calcolo della compensazione in termini di imprese consolidate, ai sensi dell'allegato n. 7 della LCC, si potrebbe fare riferimento solo alle norme della stessa LCC per accertare l'appartenenza di ciascun produttore a un determinato gruppo di imprese.

43. Il presidente dell'URE, il governo polacco e la Commissione propendono per un'«interpretazione dinamica» dell'appartenenza di un produttore a un gruppo di imprese ai fini del calcolo annuale della compensazione dei costi non recuperabili. A loro avviso, i punti 3.3 e 4.2 del Metodo CNR fanno riferimento al futuro andamento effettivo della concorrenza e, pertanto, alle reali condizioni del mercato al momento del pagamento dell'aiuto pubblico. Da tale premessa deducono la prevalenza della composizione effettiva dei gruppi di imprese nel corso dell'esercizio in relazione al quale vengono effettuati gli adeguamenti. Diversamente, secondo quanto precisato dalla Commissione, se si adottasse l'«interpretazione statica» sostenuta dalla PGE, qualsiasi modifica della struttura dei gruppi di imprese dovrebbe essere ritenuta esclusa dalla copertura della decisione 2009/287, sicché il pagamento delle compensazioni in tale nuovo contesto richiederebbe una previa notifica ai sensi dell'articolo 108 TFUE.

VI – Valutazione

A – Prima questione pregiudiziale

44. Con la prima questione sollevata si chiede se l'articolo 107 TFUE e l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, in combinato disposto con la decisione 2009/287 e il Metodo CNR, debbano essere interpretati nel senso che, una volta che la Commissione abbia dichiarato la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune, i giudici nazionali possono verificare, al momento della sua esecuzione, se detto aiuto sia conforme al Metodo CNR.

45. Formulata in questi termini, che sono quelli utilizzati dal giudice del rinvio, la questione è troppo astratta per non ricevere una risposta negativa.

46. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, spetta in via esclusiva alla Commissione valutare la compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune (7). I giudici nazionali non sono del tutto estranei al sistema di controllo degli aiuti di Stato, ma il loro compito è limitato a garantire l'efficacia del controllo preventivo dei progetti di aiuti pubblici. In tale contesto, la Commissione e i giudici nazionali svolgono ruoli «complementari ma distinti» (8), cosicché, mentre «la valutazione della compatibilità di misure di aiuto con il mercato interno rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che agisce sotto il controllo dei giudici dell'Unione, i giudici nazionali provvedono alla salvaguardia, fino alla decisione definitiva della Commissione, dei diritti dei singoli di fronte ad un'eventuale violazione, da parte delle autorità statali, del divieto previsto dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE» (9).

47. Di conseguenza, i giudici nazionali non sono competenti a pronunciarsi sulla compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno né a valutare la validità delle decisioni adottate a tale riguardo dalla Commissione (10).

48. In realtà, il giudice del rinvio non rimette in discussione tale giurisprudenza, poiché i suoi dubbi non presuppongono la possibilità di esaminare la validità della decisione 2009/287 in quanto tale. Esso non chiede nemmeno se possa riconsiderare il contenuto di detta decisione e pronunciarsi nuovamente sulla compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune. In modo più sottile, detto giudice intende sapere se, per interpretare ed applicare ad casum la normativa nazionale (la LCC) che disciplina il programma di aiuti oggetto della decisione 2009/287, esso possa «adeguare l'effettivo livello degli aiuti di Stato erogati ai produttori di energia ai sensi della [LCC] ai presupposti posti alla base della decisione della Commissione» (11).

49. Per usare i suoi stessi termini, ciò che chiede il giudice del rinvio è se la normativa nazionale «debba essere interpretata nel senso che il meccanismo di aiuti previsto dalla [LCC], la cui compatibilità con il mercato comune era stata valutata ancora prima della sua attuazione pratica, deve essere a priori considerato compatibile con il Metodo [CNR] e non può più essere soggetto a tale valutazione nella fase della sua attuazione, o se gli aiuti di Stato erogabili in relazione all'attuazione della [LCC] debbano essere valutati, caso per caso, sotto il profilo della loro compatibilità con il Metodo nella fase di applicazione della [LCC] da parte delle autorità e dei giudici nazionali» (12).

50. Si tratterebbe, pertanto, di applicare la LCC secondo un «modello interpretativo» (13) che avrebbe come «base» la decisione 2009/287, «unitamente al Metodo [CNR]» (14). Di conseguenza l'applicazione di detto «modello» potrebbe comportare che, in fase di attuazione, si debba dichiarare incompatibile con il mercato comune un aiuto riguardo al quale, tuttavia, la Commissione non abbia sollevato alcuna obiezione allorché ha effettuato «una valutazione globale dei meccanismi del programma di aiuti di Stato previsti dalla [LCC]» (15).

51. A mio parere, tale argomento non può essere accolto.

52. Il regime di aiuti della LCC è stato autorizzato in via definitiva sulla base della decisione 2009/287, al cui articolo 4 la Commissione, applicando il Metodo CNR, ha dichiarato che le compensazioni a titolo di detti costi erano compatibili con il mercato comune. Tale decisione non può costituire semplicemente la «base» su cui elaborare un criterio di interpretazione ad hoc che, in realtà, sarebbe lo stesso Metodo CNR *applicato direttamente dai giudici nazionali* per giungere a risultati diversi. Una simile operazione presupporrebbe che detti giudici assumano una competenza esclusiva della Commissione.

53. Tuttavia, dal momento che la Commissione si è pronunciata sullo specifico regime di aiuti istituito dalla LCC, è possibile che, nella prassi successiva, sopravvengano circostanze i cui effetti, se

fossero stati conosciuti o previsti dalla Commissione, l'avrebbero indotta ad adottare una decisione diversa. Tale è la preoccupazione apparentemente sottesa alle questioni del giudice del rinvio, in vista dell'obiettivo di assicurare il rispetto del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato.

54. Si tratta di una preoccupazione legittima il cui rimedio, tuttavia, non può implicare l'attribuzione alle autorità nazionali di competenze esclusive della Commissione. Al contrario, la soluzione deve essere ricercata nella delimitazione dei ruoli «complementari ma distinti» che spettano in tale settore alla Commissione e agli Stati membri, nei termini sopra esposti.

55. In realtà, la risposta alla prima questione pregiudiziale potrebbe non essere molto utile qualora la si separasse dall'analisi della seconda questione sollevata dal giudice del rinvio, relativa all'eventuale influenza del mutamento sopravvenuto dei presupposti di fatto sui quali si è basata la Commissione per adottare la decisione 2009/287.

56. In ogni caso, espressa la questione nei termini generici o astratti in cui è stata formulata, la risposta non può che essere negativa. Quando la Commissione dichiara che un aiuto di Stato, quale previsto da una determinata legge nazionale, è compatibile con il mercato comune, il giudice nazionale non è competente ad accertare se la legge che istituisce detto aiuto di Stato sia conforme alle indicazioni del Metodo CNR.

B – *Seconda questione pregiudiziale*

57. Il giudice del rinvio intende sapere se, ai fini del calcolo annuale (vale a dire, per fissare l'importo corrispondente a ciascuno degli esercizi in cui viene effettuato l'adeguamento) delle compensazioni dovute a un'impresa produttrice di energia elettrica a titolo dei costi non recuperabili, il fattore principale debba essere: a) l'appartenenza del produttore a un gruppo di imprese sulla base della situazione esposta negli allegati della LCC oppure b) l'effettiva appartenenza a un gruppo di produttori diverso da quello che risulta da detti allegati o al medesimo gruppo, ma con una diversa composizione societaria.

58. La risposta ha ripercussioni immediate sul caso di specie. Qualora si accogliesse il secondo approccio (favorevole a un'«interpretazione dinamica» dell'appartenenza ai gruppi di imprese), l'elemento rilevante ai fini del calcolo sarebbe costituito dai risultati finanziari registrati dal gruppo nell'esercizio al quale si riferisce la compensazione. Tale è la tesi sostenuta nel giudizio a quo dall'autorità polacca per la regolamentazione dell'energia dopo avere disposto, conformemente a tale tesi, la riduzione dell'importo dovuto alla PGE. La tesi contraria è quella sostenuta dalla PGE e accolta dai giudici di primo grado e di appello, che tengono conto solo della situazione esposta nell'allegato n. 7 della LCC.

59. La seconda questione è quindi enunciata in termini distanti dall'astrattezza della prima. In definitiva, si intende sapere se, ai fini del calcolo dell'adeguamento annuale delle compensazioni spettanti alla PGE per il 2009 a titolo dei costi non recuperabili, debbano essere prese in considerazione solo le unità di produzione e le imprese del settore dell'energia elettrica, quali indicate nell'allegato n. 7 della LCC, oppure quelle che, nel medesimo 2009, facevano parte del gruppo di imprese in cui rientrava la PGE, sebbene si tratti di unità indicate nell'allegato n. 7 come appartenenti ad un gruppo estraneo a quest'ultima.

60. Temo, tuttavia, che la risposta alla seconda questione non risolverebbe il problema fondamentale del giudizio a quo, che verte in realtà più sull'interpretazione e l'applicazione della LCC che non sul diritto dell'Unione. Come affermato dalla PGE nelle sue osservazioni (punti 30 e 54), né la decisione 2009/287 né il Metodo CNT dirimono di per sé i dubbi sollevati, la cui soluzione dipende soprattutto dall'applicazione degli articoli 2 e 32 della LCC in combinato disposto con l'allegato n. 7 della stessa. Sono quelle le disposizioni che consentiranno di accertare se il risultato finanziario registrato dalla ELB nel 2009 possa influire, al ribasso, sull'adeguamento delle compensazioni dovute alla PGE, pur quando, conformemente all'allegato n. 7 della LCC, gli aiuti previsti non tengano conto di tale circostanza.

61. Sotto il profilo del diritto dell'Unione, la decisione 2009/287 è una mera «dichiarazione di compatibilità» degli aiuti con il mercato interno, inviata alle autorità polacche affinché, ove lo ritengano opportuno, destinino i fondi pubblici alle imprese del settore dell'energia elettrica, fino a un massimo di

x milioni di PLN, in successivi periodi annuali. Se dette autorità, in tali periodi o esercizi annuali, scelgono di interpretare la LCC in modo da ridurre – e in nessun caso aumentare – l'entità del «costo» autorizzato, il loro comportamento non può dare luogo a obiezioni basate sulla medesima decisione 2009/287. Quest'ultima, lo ribadisco, non «impone» né esige l'erogazione dell'aiuto pubblico e si limita a dichiararne la compatibilità con il mercato interno.

62. Con tale riserva, sulla quale tornerò nel prosieguo, anticipo che tra le due tesi contrapposte propendo, in generale, e in via di principio, per la seconda, vale a dire per un'«interpretazione dinamica», in funzione del mutamento sopravvenuto delle circostanze. La decisione 2009/287 fa sì che l'adeguamento annuale della compensazione dei costi non recuperabili corrisponda alla situazione reale del mercato al momento della sua erogazione, il che implica che si debba valutare l'andamento della concorrenza e del mercato stesso. La composizione dei gruppi di imprese nell'anno cui si riferisce l'adeguamento può rivelare, sotto tale profilo, un avanzamento o un regresso delle condizioni di concorrenza effettiva del mercato dell'energia elettrica, fattore di adeguamento che la decisione non esclude.

63. Le previsioni contenute nei punti 3.3 e 4.2 del Metodo CNR giustificano la presa in considerazione di alcune delle circostanze variabili. Secondo il punto 3.3, «[p]er stabilire tale nesso la Commissione prenderà in considerazione, in particolare, il calo dei prezzi dell'energia elettrica o la perdita di quote di mercato da parte delle imprese interessate». A tenore del punto 4.2, «[i]l sistema di versamento dell'aiuto deve permettere di tenere conto dell'andamento effettivo della concorrenza nel futuro», andamento «da misurarsi, tra l'altro, sulla scorta di fattori quantificabili, (prezzi, quote di mercato, altri fattori pertinenti indicati dallo Stato membro)». Infine, conformemente al medesimo punto, «l'importo dell'aiuto versato sarà necessariamente subordinato allo sviluppo di una genuina concorrenza e il calcolo degli aiuti versati progressivamente nel tempo dovrà tenere conto della dinamica dei fattori pertinenti per misurare il grado di concorrenza raggiunto».

64. Si deve presumere, tuttavia, che tutti i suddetti elementi di valutazione siano stati ponderati in prospettiva dalla Commissione al fine di adottare la decisione 2009/287 e autorizzare il regime di compensazione istituito dalla LCC. La stessa Commissione era consapevole del fatto che, esaminando la compatibilità con il mercato interno degli aiuti per i costi non recuperabili, si stava pronunciando su un regime di compensazione – quello stabilito dalla LCC – destinato a trovare applicazione per un periodo prolungato e soggetto, pertanto, a variabili congiunturali. Le informazioni utilizzate al momento dell'adozione della LCC (comprese, tra l'altro, quelle relative alla proprietà delle unità di produzione e all'appartenenza delle imprese a gruppi di società) non erano immutabili.

65. In particolare, e per quanto qui rileva, la Commissione non poteva, secondo logica, ignorare la possibilità di successivi mutamenti della composizione dei gruppi consolidati e, pertanto, di una variazione delle condizioni del mercato idonea ad influire sul calcolo dell'adeguamento previsto dalla LCC. Poiché risulta dal punto 352 della decisione 2009/287 che «[l]a Commissione tiene conto anche del fatto che l'impatto dei costi incagliati è calcolato a livello dei gruppi consolidati», non si poteva escludere l'eventualità che la composizione di tali gruppi subisse variazioni.

66. La posizione della Commissione sulla LCC, adottata prendendo come dati rilevanti per il calcolo dei costi non recuperabili quelli indicati nell'allegato n. 7 della suddetta legge, non osta quindi a che le variazioni successive possano incidere sull'adeguamento annuale, qualora interessino fattori contemplati sia dal Metodo CNR sia dalla medesima decisione 2009/287.

67. La situazione della concorrenza nel settore dell'energia elettrica era uno di tali fattori. Proprio per tale motivo, al punto 4.3 del Metodo CNR è stato stabilito che «[l]o Stato membro deve impegnarsi a trasmettere alla Commissione una relazione annuale volta in particolare a precisare l'andamento della situazione della concorrenza nel mercato dell'energia elettrica, indicando fra l'altro le variazioni osservate dei fattori quantificabili pertinenti» (16). Secondo il punto 369 della decisione 2009/287, «[c]onformemente al punto 4.3 della Metodologia dei costi incagliati, le autorità polacche si sono impegnate a presentare alla Commissione una relazione sull'applicazione della [LCC]».

68. A mio avviso, è questa la procedura corretta per adeguare il regime di compensazione dei costi non recuperabili, previsto dalla legge nazionale, alle effettive circostanze del mercato dell'energia elettrica al momento di determinare gli adeguamenti successivi di tali aiuti.

69. Le eventuali modifiche dell'elenco delle unità di produzione assegnate alle rispettive imprese (e, di conseguenza, ai gruppi di imprese di cui esse fanno parte), che risultavano dagli allegati della LCC, erano uno dei «fattori quantificabili» menzionati al punto 4.2 del Metodo CNR in quanto pertinenti per valutare l'«andamento effettivo della concorrenza nel futuro». Si trattava quindi di un dato rilevante per stabilire l'importo degli aiuti, il cui calcolo doveva tenere conto, «nel tempo[,] (...) della dinamica dei fattori pertinenti per misurare il grado di concorrenza raggiunto».

70. Ritengo che la decisione 2009/287, dal momento che utilizza il Metodo CNR, fornisca il meccanismo per conformare, nel corso del tempo, gli aiuti pubblici all'andamento dei fattori che ne determinano l'adeguamento annuale. Avendo optato per un'«interpretazione dinamica» della composizione dei gruppi di imprese e dei cambi di proprietà delle unità di produzione, detta decisione ha previsto, nella stessa prospettiva, che gli Stati membri debbano comunicare alla Commissione le eventuali variazioni dei gruppi consolidati menzionati negli allegati della LCC.

71. Poiché le autorità polacche non hanno informato la Commissione delle variazioni intervenute per quanto riguarda le unità indicate nell'allegato n. 7 della LCC, esse dovrebbero attenersi al contenuto di detto allegato nella forma in cui è stato *approvato* dalla Commissione con la decisione 2009/287. Dette autorità non possono applicare esse stesse il Metodo CNR al momento di effettuare l'adeguamento annuale della compensazione se, così facendo, contravverrebbero alla medesima decisione 2009/287.

72. Si è constatato in udienza che le autorità polacche avevano inviato, in precedenza, la relazione annuale cui fa riferimento il punto 4.3 del Metodo CNR, dalla quale risultavano le variazioni intervenute nella struttura del mercato dell'energia elettrica. La Commissione, secondo quanto affermato all'udienza dal suo rappresentante, ha preso atto di tali variazioni e ha affermato che, poiché le autorità nazionali avevano rispettato il limite massimo fissato per l'aiuto, non era necessario adottare alcuna misura complementare, in quanto l'«interpretazione dinamica» della decisione 2009/287 consentiva, di per sé, l'adeguamento del calcolo della compensazione.

73. Atteso che le autorità polacche avevano comunicato la nuova composizione dei gruppi di imprese e la sua incidenza sulla ripartizione delle centrali o unità di produzione citate negli allegati della LCC, la Commissione poteva pronunciarsi in merito alle sue conseguenze sul calcolo della compensazione annuale ed eventualmente, nell'esercizio delle sue competenze esclusive, adeguare le disposizioni della decisione 2009/287 alla nuova situazione del mercato. Il versamento delle compensazioni, in seguito al mutamento delle circostanze menzionate nella LCC, non richiede necessariamente la riapertura del procedimento di controllo preventivo di cui all'articolo 108 TFUE. Occorrerebbe, semmai, seguire la procedura di adeguamento prevista dalla medesima decisione 2009/287 e presentare la relazione annuale cui fa riferimento il punto 369 della stessa, che è quanto accaduto nel caso di specie.

74. Ritengo che la risposta da me suggerita per la seconda questione pregiudiziale sia, da un lato, coerente con la logica del sistema di autorizzazione di tali aiuti di Stato e nel contempo rispettosa della competenza esclusiva della Commissione, e, dall'altro, quella più idonea a garantire l'efficacia del sistema stesso, in quanto assicura che il calcolo degli aiuti sia adeguato alle circostanze del momento in cui essi diventano effettivi.

75. Beninteso, la mia proposta riguarda esclusivamente la dimensione comunitaria del regime di aiuti della LCC. Non spetta alla Corte interpretare il sistema normativo istituito dalla legislazione polacca per affrontare i problemi derivanti dai costi non recuperabili nel mercato nazionale dell'elettricità. Con la riserva o il limite di non superare l'importo degli aiuti pubblici dichiarati compatibili dalla decisione 2009/287, e di non inficiarne il contenuto, le autorità o i giudici polacchi possono interpretare le proprie norme interne sugli aiuti relativi ai costi non recuperabili nel modo che ritengono opportuno. Più in particolare, nulla osta a che la loro interpretazione della LCC, sulla base del contenuto degli allegati o dell'evoluzione delle condizioni del mercato dell'elettricità, comporti un aumento o una riduzione dell'importo delle compensazioni annuali a titolo dei costi non recuperabili, purché esse non superino il limite sopra menzionato.

76. Intendo dire con ciò che la decisione 2009/287 mira solo ad autorizzare gli aiuti previsti dalle autorità nazionali, una volta che la Commissione ne ha constatato la compatibilità con il mercato interno. Da tale circostanza non deriva, sotto il profilo dell'articolo 107 TFUE, un diritto soggettivo alla

percezione degli aiuti per i loro eventuali beneficiari. Se siffatto diritto soggettivo esista, e con quale portata, è una questione che deve essere definita dalle norme nazionali, come interpretate dai giudici competenti.

77. Infine, le autorità polacche, pur disponendo dell'autorizzazione della Commissione a concedere gli aiuti controversi, potrebbero successivamente, per motivi di natura strettamente interna e in funzione del loro diritto nazionale, ridurli o perfino abolirli, nei limiti imposti dalle loro norme costituzionali. Analogamente, non sarebbe contestabile sotto il profilo dell'articolo 107 TFUE una decisione dei giudici nazionali che, interpretando la loro legislazione interna, riducesse gli importi dei fondi pubblici la cui erogazione alle imprese del settore elettrico sia stata dichiarata compatibile con il mercato interno (nel caso di specie, una decisione che modificasse le compensazioni annuali al ribasso rispetto a quelle risultanti dalla decisione 2009/287).

78. Propongo quindi di rispondere alla seconda questione pregiudiziale in un duplice senso: a) l'articolo 107 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della decisione 2009/287, nonché i punti 3.3 e 4.2 del Metodo CNR, non osta a che l'adeguamento annuale dei costi non recuperabili venga effettuato sulla base della situazione dei gruppi di imprese quale esposta nella normativa nazionale che disciplina il regime di aiuti di Stato autorizzato dalla Commissione, e b) spetta al giudice nazionale interpretare il suo diritto interno per stabilire, sulla base dello stesso, le conseguenze delle variazioni intervenute nella composizione dei gruppi di imprese del settore dell'energia elettrica beneficiarie degli aiuti di Stato, purché la determinazione dell'importo di tali aiuti, dopo l'adeguamento dovuto a tali nuove circostanze, non superi il limite massimo indicato nella decisione 2009/287 e non snaturi quest'ultima.

VII – Conclusione

79. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di giustizia di rispondere alle questioni pregiudiziali nei seguenti termini:

- «1) L'articolo 107 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE nonché con l'articolo 4, paragrafo 2, della decisione 2009/287/CE della Commissione, del 25 settembre 2007, relativa all'Aiuto di Stato concesso dalla Polonia nell'ambito di accordi a lungo termine per la vendita di elettricità e all'Aiuto di Stato che la Polonia prevede di concedere a titolo di compensazione per la risoluzione volontaria di accordi a lungo termine per la vendita di elettricità, deve essere interpretato nel senso che, quando la Commissione dichiara che un aiuto di Stato è compatibile con il mercato comune, il giudice nazionale non è competente ad accertare se le norme interne che istituiscono detto aiuto di Stato siano conformi al Metodo dei costi non recuperabili.
- 2) L'articolo 107 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della decisione 2009/287, nonché i punti 3.3 e 4.2 del Metodo dei costi non recuperabili, deve essere interpretato nel senso che non osta a che l'adeguamento annuale di tali costi venga effettuato sulla base della situazione dei gruppi di imprese, quale esposta nella normativa nazionale che disciplina il regime di aiuti di Stato autorizzato dalla Commissione e b) spetta al giudice nazionale interpretare il suo diritto interno per stabilire, sulla base dello stesso, le conseguenze delle variazioni intervenute nella composizione dei gruppi di imprese del settore dell'energia elettrica beneficiarie degli aiuti di Stato, purché la determinazione di tali aiuti, dopo l'adeguamento dovuto a tali nuove circostanze, non superi il limite massimo indicato nella decisione 2009/287 e non snaturi quest'ultima».

1 – Lingua originale: lo spagnolo.

2 – Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996 (GU L 27, pag. 20).

3 – Legge del 29 giugno 2007 relativa a norme per la copertura dei costi sostenuti dalle imprese in relazione alla risoluzione anticipata di accordi a lungo termine per la vendita di elettricità (Ustawa o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii).

elektrycznej, Dz. U. n° 130, pos. 905, come modificata (in prosieguo: la «LCC» o la «legge del 2007»).

[4](#) – Decisione della Commissione, del 25 settembre 2007, relativa all’Aiuto di Stato concesso dalla Polonia nell’ambito di accordi a lungo termine per la vendita di elettricità e all’Aiuto di Stato che la Polonia prevede di concedere a titolo di compensazione per la risoluzione volontaria di accordi a lungo termine per la vendita di elettricità (GU 2009, L 83, pag. 1).

[5](#) – Comunicazione della Commissione SG(2001) D/290869, del 6 agosto 2001, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/specific_rules.html. L’articolazione in paragrafi del testo italiano differisce da quella della versione polacca (http://www.uokik.gov.pl/pomoc_publiczna_2.php#faq330).

[6](#) – GU 2009, C 85, pag. 1.

[7](#) – V. per tutte, in generale, sentenza Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punti 51 e 52).

[8](#) – Sentenza Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punto 27).

[9](#) – Sentenza Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punto 28), che richiama le sentenze van Calster e a. (C-261/01, EU:C:2003:571, punto 75) e Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, punto 38).

[10](#) – Come la Corte ha ricordato nella sentenza Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punto 53), «[s]ebbene in linea di principio i giudici nazionali possano trovarsi ad esaminare la validità di un atto comunitario, non sono però competenti a dichiarare essi stessi l’invalidità degli atti delle istituzioni comunitarie (sentenza [Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452], punto 20). La Corte è quindi la sola competente a dichiarare l’invalidità di un atto comunitario (sentenze [Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65], punto 17, [e IATA e ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10], punto 27».

[11](#) – Pagina 13 17 dell’originale della decisione di rinvio pregiudiziale.

[12](#) – Pagina 14 dell’originale della decisione di rinvio pregiudiziale.

[13](#) – Pagina 16 dell’originale della decisione di rinvio pregiudiziale.

[14](#) – Ibidem.

[15](#) – Punto 14 dell’originale della decisione di rinvio pregiudiziale.

[16](#) – Tale relazione, sempre secondo il punto citato, «specificherà il calcolo dei costi non recuperabili presi in considerazione per l’anno corrispondente e preciserà gli importi versati a titolo di aiuti».