

Corte di giustizia UE, sezione V, sentenza 28 ottobre 2021, nelle cause riunite da C-915/19 a C-917/19, Eco Fox Srl ed altri

Aiuti di Stato – Mercato del biodiesel – Modifica del regime di aiuti autorizzato – Modifica dei criteri di assegnazione delle quote – Obbligo di previa notifica alla Commissione europea – Nozione di “nuovi aiuti” – Nozione di “modifica di un aiuto esistente”.

Gli articoli 107 e 108 TFUE nonché le disposizioni di cui al [regolamento \(CE\) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999](#), recante modalità di applicazione dell'articolo 108 [TFUE], come modificato dal [regolamento \(UE\) n. 734/2013 del Consiglio, del 22 luglio 2013](#), e al [regolamento \(CE\) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004](#), recante disposizioni di esecuzione del regolamento n. 659/1999, devono essere interpretati nel senso che una modifica di un regime fiscale agevolato per il biodiesel, autorizzato dalla Commissione europea, non deve essere considerata come un nuovo aiuto soggetto all'obbligo di notifica, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, qualora tale modifica consista nel cambiare, con effetto retroattivo, i criteri di assegnazione delle quote di biodiesel che beneficiano di un'aliquota di accisa agevolata in base a tale regime, in quanto la suddetta modifica non incide sugli elementi costitutivi del regime di aiuti interessato, quali esaminati dalla Commissione ai fini della sua valutazione sulla compatibilità delle versioni precedenti di detto regime con il mercato interno (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna, la Corte di giustizia UE, decidendo la questione sollevata da [Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 4 dicembre 2019, n. 8299](#) (oggetto della [News US, n. 132 del 12 dicembre 2019](#), vedi *infra* § v), ha ritenuto che gli articoli 107 e 108 TFUE nonché le disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999 (recante modalità di applicazione dell'articolo 108 [TFUE], come modificato dal [regolamento \(UE\) n. 734/2013](#) del Consiglio, del 22 luglio 2013), e al [regolamento \(CE\) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004](#) (recante disposizioni di esecuzione del regolamento n. 659/1999), devono essere interpretati nel senso che una modifica di un regime fiscale agevolato per il biodiesel, autorizzato dalla Commissione europea, non deve essere considerata come un nuovo aiuto soggetto all'obbligo di notifica, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, qualora tale modifica consista nel cambiare, con effetto retroattivo, i criteri di assegnazione delle quote di biodiesel che beneficiano di un'aliquota di accisa agevolata in base a tale regime, in quanto la suddetta modifica non incide sugli elementi costitutivi del regime di aiuti interessato, quali esaminati dalla Commissione ai fini della sua valutazione sulla compatibilità delle versioni precedenti di detto regime con il mercato interno.

Tali condizioni discendono dalle pertinenti disposizioni dell'Unione in materia di aiuti di Stato e di protezione dell'ambiente nonché da un analitico richiamo dei precedenti della Corte in materia.

II. – La Corte, dopo aver descritto la normativa applicabile e analizzato le argomentazioni delle parti, ha osservato quanto segue:

- a) con la questione oggetto del rinvio pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se sia compatibile con la disciplina europea sugli aiuti di Stato il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 37 del 17 febbraio 2015 con cui - in esecuzione di sentenze del Consiglio di Stato recanti il parziale annullamento dei regolamenti precedenti già comunicati alla Commissione UE – sono state stabilite le modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul biodiesel, modificando retroattivamente i criteri di riparto del beneficio fra le imprese richiedenti, senza estendere la durata temporale del programma di agevolazioni fiscali;
- b) in particolare è chiesto se - in relazione agli articoli 107 e 108 TFUE, al regolamento n. 659/1999, al regolamento n. 794/2004 e alle eventuali ulteriori pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione - costituisca aiuto di Stato, come tale soggetto all'onere di previa notifica alla Commissione, un atto normativo secondario quale il regolamento adottato con il [decreto ministeriale n. 37/2015](#) qui impugnato che, in diretta esecuzione di sentenze del Consiglio di Stato recanti il parziale annullamento dei regolamenti precedenti già comunicati alla Commissione, abbia inciso "ora per allora" sulle modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul biodiesel modificando retroattivamente i criteri di riparto del beneficio fra le imprese richiedenti senza estendere la durata temporale del programma di agevolazioni fiscali;
- c) le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto normativo e materiale che esso definisce sotto la propria responsabilità, sono assistite da una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale posta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora, segnatamente, non siano rispettati i requisiti relativi al contenuto della domanda di pronuncia pregiudiziale indicati all'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte o appaia, in modo manifesto, che l'interpretazione di una norma giuridica dell'Unione richiesta non abbia alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale,

oppure quando il problema sia di natura ipotetica (cfr. [sentenza Corte di giustizia UE, 3 giugno 2021, Bankia, C- 910/19](#), punto 24, in www.giustamm.it, 12.2021 con nota di LIPARI, *L'obbligo di rinvio pregiudiziale alla CGUE, dopo la sentenza 6 ottobre 2021, c-561/2019: i criteri cifit e le preclusioni processuali*);

- d) le questioni sollevate traggono origine da una serie di decisioni della Commissione con le quali quest'ultima ha autorizzato, nell'ordine, il 3 maggio 2002 (aiuto N 461/2001) (GU 2002, C146, pag. 7), il regime di aiuti iniziale, poi, il 21 giugno 2005 (aiuto N 582/2004) (GU 2005, C 240, pag. 21) e l'11 marzo 2008 (aiuto N 326/2007) (GU 2008, C 134, pag. 1) alcune successive modifiche di tale regime;
- e) la Commissione ha adottato ciascuna di tali decisioni dopo aver ricevuto la previa notifica da parte della Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE, della versione del regime di aiuti di cui trattasi. Per contro, è pacifico che la normativa nazionale la cui legittimità è oggetto dei procedimenti principali ha modificato i criteri di ripartizione del vantaggio concesso in base a tale regime, senza previa notifica alla Commissione ai sensi di tale disposizione. Sebbene la Repubblica italiana abbia ritenuto che detta modifica non dovesse essere oggetto di tale atto notifica, le ricorrenti nei procedimenti principali, tutte produttrici di biodiesel, sostengono dinanzi al giudice del rinvio che quest'ultima modifica sarebbe illegittima in quanto, dato il suo carattere sostanziale, avrebbe dovuto essere notificata alla Commissione prima della sua esecuzione;
- f) nell'ambito del sistema di controllo degli aiuti statali, istituito dagli artt. 107 e 108 TFUE, la procedura differisce a seconda che gli aiuti siano esistenti o nuovi. Mentre gli aiuti esistenti possono, a norma dell'art. 108, paragrafo 1, TFUE, essere regolarmente messi in atto fintantoché la Commissione non abbia constatato la loro incompatibilità, l'art. 108, paragrafo 3, TFUE dispone che i progetti diretti a istituire aiuti nuovi o a modificare aiuti esistenti devono essere notificati, in tempo utile, alla Commissione e agli stessi non si può dare esecuzione prima che la procedura non abbia condotto a una decisione finale (cfr. sentenza [Corte di giustizia UE, 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16](#), punto 86, in *Foro it.*, 2017, 9, 4, 409, nonché in *Dir. e Prat. Trib.*, 2018, 2, 788, con nota di DE GREGORIO);
- g) l'obbligo di notifica sancito dall'art. 108, paragrafo 3, TFUE e precisato all'art.2 del regolamento n. 659/1999 costituisce uno degli elementi fondamentali del sistema di controllo istituito dal Trattato FUE nel settore degli aiuti di Stato (cfr.

[sentenza Corte di giustizia UE, 5 marzo 2019, Eesti Pagar, C-349/17](#), punto 56, in *Foro. it. rep* 2019, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n.° 1279);

- h) devono essere considerati quali nuovi aiuti, soggetti all'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, le misure adottate successivamente all'entrata in vigore del Trattato FUE volte ad istituire o a modificare aiuti, fermo restando che tali modi che possono riguardare tanto aiuti esistenti, tanto progetti iniziali notificati alla Commissione (cfr. [sentenza Corte di giustizia UE, 14 novembre 2019, Dilly's Wellnesshotel, C-585/17](#), punto 56, in *Foro It. rep* 2019, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n.° 1279, nonché in C. FAVA, *the Tax state aid in the community standard: purpose of the discipline and identification of the case*, Torino, 2019, 41);
- i) ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto ii), del regolamento n. 659/1999, per “*aiuti esistenti*» si intendono segnatamente «*gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio*”. Ne consegue che il regime di aiuti in esame nella versione iniziale approvata nel 2002, e in quelle approvate nel 2005 e nel 2008, rientra nella nozione di «aiuti esistenti», ai sensi di tale disposizione;
- j) una modifica non può essere considerata puramente formale o amministrativa, ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1, del regolamento n. 794/2004, qualora possa influire sulla valutazione della compatibilità della misura di aiuto con il mercato interno (cfr. [sentenza Corte di giustizia UE, 13 giugno 2013, HGA e a./Commissione, da C-630/11 P a C-633/11 P](#), punto 94 in *Foro it. rep*. 2015, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n.° 1513 nonché in www.rivista.eurojus.it, fascicolo n. 4 – 2019 con nota di ROSSI DAL POZZO, *Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana*);
- k) al fine di stabilire se la normativa nazionale in esame abbia introdotto una modifica del regime di aiuti che possa alterare la valutazione della compatibilità di quest'ultimo con il mercato interno - dovendo nel qual caso essere considerata come una «modifica di un aiuto esistente» e, quindi, come un «nuovo aiuto» soggetto all'obbligo di notifica previsto dall'art. 108, paragrafo 3, TFUE – occorre tener conto sia della natura e della portata di tale modifica, sia delle decisioni di autorizzazione della Commissione relative alle versioni precedenti di tale regime (cfr., per analogia, [sentenza del 20 settembre 2018, Carrefour Hypermarchés e a., C-510/16](#), punti da 39 a 59, in L. IDOT, D. SIMON, L. DRIGUEZ, *Aides d'État. Modification de taxes parafiscales*, in *Politiques et actions de l'union européenne in Actualité du droit de l'union européenne*, 11/2018, pp. 29-30);

- l) circa la natura e la portata della modifica, la normativa nazionale oggetto dei procedimenti principali ha modificato, con effetto retroattivo, i criteri di assegnazione, alle imprese beneficiarie del regime, dei quantitativi di biodiesel cui si applica l'aliquota di accisa agevolata per le annualità dal 2006 al 2009. In particolare, nelle versioni del regime di aiuti esistenti prima di tale normativa, i criteri di assegnazione delle quote di biodiesel fiscalmente agevolato, previsti a livello regolamentare dal [decreto ministeriale n. 256/2003](#) e, poi, dal [decreto ministeriale n. 156/2008](#), attribuivano alla capacità produttiva di ciascuna impresa interessata un ruolo marginale e davano invece rilievo ai dati storici di produzione di ciascuna impresa interessata, vale a dire al quantitativo di biodiesel che quest'ultima aveva e effettivamente immesso sul mercato durante le annualità precedenti;
- m) l'attribuzione di un maggior peso al criterio dei dati storici di produzione di ciascuna impresa interessata ha comportato che i produttori c.d. *incumbent*, operanti nel settore del biodiesel da più anni, fossero assegnatari, di volta in volta, di una quantità di biodiesel fiscalmente agevolato maggiore rispetto a quella assegnata ai produttori che, pur avendo una più alta capacità produttiva, si erano affacciati sul mercato solo in epoca più recente;
- n) dopo l'annullamento, da parte del Consiglio di Stato, delle disposizioni nazionali che prevedevano i criteri di assegnazione dei quantitativi di biodiesel fiscalmente agevolati, il legislatore italiano ha introdotto la normativa nazionale in esame nei procedimenti principali, in base alla quale i criteri relativi ai dati storici di produzione di ciascuna impresa interessata e alla capacità produttiva della stessa impresa sono ponderati con lo stesso coefficiente, ossia 0,5 per ciascun criterio;
- o) ciò premesso, la normativa nazionale non incide sulla cerchia di beneficiari che, precedentemente, era stata ammessa al beneficio del regime agevolato, né sulla dotazione finanziaria del regime di aiuti autorizzato dalla Commissione con la decisione di autorizzazione del 2008 e non estende la durata di tale regime. Essa non incide neppure sulla definizione del prodotto che beneficia di un'aliquota di accisa agevolata né sull'aliquota stessa;
- p) quanto alle decisioni di autorizzazione in esame, in quanto deroghe al principio generale d'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, stabilito dall'art. 107, paragrafo 1, TFUE, le decisioni della Commissione che autorizzano un regime di aiuti devono essere oggetto di interpretazione restrittiva (cfr. sentenza Corte di giustizia UE, 20 settembre 2018, C-510/16 cit. punto 37);

- q) nel caso di specie, dalle decisioni di autorizzazione in questione i criteri di assegnazione, alle imprese beneficiarie del regime, dei quantitativi di prodotto cui si applica l'aliquota di accisa agevolata non costituiscono un elemento sul quale la Commissione ha fondato la sua autorizzazione delle precedenti versioni del regime di aiuti oggetto dei procedimenti principali;
- r) la compatibilità del regime di aiuti di cui trattasi con il mercato interno è stata esaminata in base ad altri fattori tra cui, in particolare, le condizioni di cui alla sezione E.3.3 della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (GU 2001, C 37, pag. 3), che riguarda gli aiuti al funzionamento concessi per la produzione di energie rinnovabili;
- s) dalle decisioni di autorizzazione in esame e dalle osservazioni presentate alla Corte non risulta che la modifica, introdotta dalla normativa nazionale oggetto dei procedimenti principali, ai criteri di assegnazione alle imprese beneficiarie delle quote fiscalmente agevolate di biodiesel sia tale da incidere su un qualsiasi elemento delle valutazioni contenute in tali decisioni;
- t) tale interpretazione delle decisioni di autorizzazione in esame è in linea con la giurisprudenza della Corte, secondo la quale la Commissione, nel caso di un regime di aiuti, può limitarsi a studiarne le caratteristiche generali, senza essere tenuta ad esaminare ogni singolo caso di applicazione, e il controllo della Commissione non deve quindi riguardare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata (v., in tal senso, sentenze Corte di giustizia UE, 20 settembre 2018, C-510/16, cit., punto 32 e 4 marzo 2021, *Commissione/Fútbol Club Barcelona*, C-362/19 P, punto 65 in *Foro it, foronews*, 8 marzo 2021 con nota di PALMIERI, *Le agevolazioni fiscali concesse ad alcuni club calcistici spagnoli costituiscono aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno*). Nell'ambito di un regime di aiuti, la Commissione può limitarsi a valutare se tale regime sia necessario per la realizzazione di uno degli obiettivi di cui all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE (cfr. sentenza Corte di giustizia UE, 13 giugno 2013, da C-630/11 P a C- 633/11, cit., punto 114);
- u) la modifica dei criteri di assegnazione degli aiuti concessi in base al regime di aiuti di cui trattasi non ha inciso sugli elementi costitutivi di tale regime, quali esaminati dalla Commissione nell'ambito delle decisioni di autorizzazione interessate, ai fini della sua valutazione circa la compatibilità di detto regime con il mercato interno (v., per analogia, sentenza Corte di giustizia UE, 13 dicembre 2018, *Rittinger e a.*, C-492/17, in L. IDOT- D. SIMON - L. DRIGUEZ, *Contribution*

audiovisuelle, in Europe Actualité du droit de l'union européenne, 2/2019, pp. 36-37). Pertanto, tale modifica non costituisce una “modifica di un aiuto esistente”, ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento n. 659/1999, e dell'articolo 4, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 794/2004, e non è quindi un «nuovo aiuto» soggetto all'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Ne consegue che la sua esecuzione non può essere considerata illegittima per il solo motivo che esso non è stato preventivamente notificato alla Commissione.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- v) con la citata ordinanza di rinvio pregiudiziale [Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 13 febbraio 2020, n. 1154](#) (oggetto della citata [News US, n. 25 del 25 febbraio 2020](#)), il collegio ha sollevato le seguenti questioni pregiudiziali “*se - in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE, al Regolamento (CE) N. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999, e successive modificazioni, al Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004 e alle eventuali ulteriori pertinenti disposizioni del diritto euro-unitario - costituisca aiuto di Stato, come tale soggetto all'onere di previa notifica alla Commissione europea, un atto normativo secondario quale il regolamento adottato con il d.m. n. 37/2015 qui impugnato che, in diretta esecuzione di sentenze del Consiglio di Stato recanti il parziale annullamento dei regolamenti precedenti già comunicati alla Commissione, abbia inciso “ora per allora” sulle modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul biodiesel modificando retroattivamente i criteri di riparto del beneficio fra le imprese richiedenti senza estendere la durata temporale del programma di agevolazioni fiscali”* .

Alla citata News US si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni del collegio: al § II per una sintesi della sottesa vicenda normativa e processuale; al § III per un esame del quadro normativo nazionale; al § j) sui profili procedurali del controllo in materia di aiuti di Stato; al § l) sui profili sostanziali della disciplina in tema di aiuti di stato;

- w) sulle ipotesi in cui un giudice nazionale di ultima istanza non è soggetto all'obbligo di rinvio pregiudiziale, si veda [Corte di giustizia UE, grande sezione, 6 ottobre 2021, C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, nella News US n. 83 del 3 novembre 2021](#)