



**News n. 79 del 17 settembre 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il T.a.r. per la Lombardia ha rimesso alla Corte di giustizia UE una questione interpretativa circa la disciplina sull'esclusione automatica dall'accesso alle agevolazioni previste per le imprese ad alto consumo di energia elettrica delle imprese in amministrazione straordinaria.

T.a.r. per la Lombardia, sezione I, ordinanza 18 luglio 2025, n. 2732 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Mario

Concorrenza – Aiuti di Stato – Imprese in difficoltà – Procedura di amministrazione straordinaria – Elenco delle imprese a forte consumo di energia elettrica – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

È rimessa alla Corte di giustizia UE la seguente questione pregiudiziale: “se l’art. 107 co. 3 lett. c) TFUE e gli Orientamenti sugli aiuti alle imprese in difficoltà correttamente interpretati ostano ad una normativa nazionale come quella che prevede l’esclusione delle imprese in amministrazione straordinaria ai sensi dell’art. 2 del d.l. n. 347 del 2003 dall’accesso alle agevolazioni previste per le imprese ad alto consumo di energia elettrica dall’art. 3 del d.l. n. 131 del 2023”. (1)

(1) I. – Con l’ordinanza in rassegna e con quella analoga n. 2731 del 18 luglio 2025, il T.a.r. per la Lombardia dubita della compatibilità col diritto europeo della disciplina nazionale che preclude l’accesso alle agevolazioni, previste dall’art. 3 del d.l. n. 131 del 2023, per le imprese ad alto consumo di energia elettrica che, come quella ricorrente, si trovino in regime di amministrazione straordinaria ex d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modificazioni nella L. 18 febbraio 2004, n. 39 e successive modifiche (cd. “legge Marzano”) e dichiarate in stato di insolvenza. Il Tribunale osserva, in particolare, che senza un intervento dello Stato, l’azienda (che gestisce tra l’altro l’ex ILVA di Taranto) sarebbe destinata al collasso economico a breve o a medio termine, per cui tale preclusione impedirebbe di perseguire l’obiettivo di preservare la continuità dell’impresa e del suo rilancio al fine di evitare il temuto collasso economico connesso alla dichiarazione di insolvenza.

II. – La vicenda contenziosa nella quale si è innestato la rimessione alla Corte del Lussemburgo riguarda l'impugnazione proposta dalla Acciaierie d'Italia s.p.a. - in amministrazione straordinaria e dichiarata in stato di insolvenza con sentenza del Tribunale di Milano ai sensi dell'art. 4 della legge n. 39 del 2004 - avverso il provvedimento con cui la Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) ha comunicato il rigetto dell'istanza di iscrizione nell'elenco delle imprese a forte consumo di energia elettrica per l'anno 2025. Il diniego è stato motivato con riferimento alla preclusione di cui all'art. 3, comma 3, del decreto legge n. 131 del 2023 (richiamato all'art. 2.2 dell'Allegato "A" della Delibera 619/2023/R/eel), secondo il quale «Non accedono alle agevolazioni di cui al presente articolo le imprese che, seppur in possesso dei requisiti di cui al comma 1, lettere a), b) e c), e al comma 2, primo periodo, si trovino in stato di difficoltà ai sensi della comunicazione della Commissione europea 2014/C 249/01, recante "Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà", tenuto conto che la suddetta comunicazione, al paragrafo 2.2, punto 20 (c), ritiene che un'impresa sia in difficoltà, tra le altre, qualora la stessa "sia oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o soddisfi le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori"». La ricorrente ha dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 17 della direttiva 2003/96/CE; la violazione e falsa applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE e dell'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; la violazione ed erronea interpretazione della Comunicazione della Commissione europea 2014/C 249/01, la violazione ed erronea interpretazione della Comunicazione della Commissione europea 2022/C 80/01. La società in amministrazione straordinaria sottolinea la necessità di una chiedere una interpretazione volta a chiarire se la generica nozione di "procedura concorsuale per insolvenza" utilizzata nell'atto della Commissione possa estendersi, come ritenuto dalla CSEA nel provvedimento impugnato, ad una fattispecie così peculiare come quella dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese di interesse strategico nazionale ai sensi del d.l. n. 347 del 2003.

III. – In particolare il Ta.r. per la Lombardia ricostruisce il quadro normativo rilevante, osservando che:

- a) ai sensi del paragrafo 2.1, punto n. 14, della Comunicazione 2022/C 80/01, recante «Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022» (che ha sostituito la previgente Comunicazione 2014/C 200/01), pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 18.2.2022 "Gli aiuti per la tutela dell'ambiente e l'energia non devono essere concessi alle imprese in difficoltà, così come definite dagli orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà";
- b) la Comunicazione 2014/C 249/01 prevede al par. 20 che "Ai fini dei presenti orientamenti, si ritiene che un'impresa sia in difficoltà se, in assenza di un intervento dello Stato, è quasi certamente destinata al collasso economico a breve o a medio termine" ed al paragrafo 23 prevede che "dato che è a rischio la sua stessa sopravvivenza, un'impresa in difficoltà non può essere considerata uno strumento idoneo per la promozione degli obiettivi di altre politiche pubbliche fintanto che non venga ripristinata la sua redditività. Pertanto, la Commissione ritiene che gli aiuti a favore delle imprese in difficoltà possano contribuire allo

sviluppo di attività economiche senza alterare le condizioni degli scambi tra Stati membri in misura contraria al comune interesse solo quando siano rispettate le condizioni fissate nei presenti orientamenti, anche qualora tali aiuti siano concessi in base a un regime che è già stato autorizzato”;

- c) nel diritto nazionale, l’art. 3, co. 3, del d.l. n. 131 del 2023 stabilisce che «non accedono alle agevolazioni» previste per il settore dell’energia elettrica «le imprese che, seppur in possesso dei requisiti di cui al comma 1, lettere a), b) e c), e al comma 2, primo periodo, si trovino in stato di difficoltà ai sensi della comunicazione della Commissione europea 2014/C 249/01, recante “Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà”»;
- d) l’art. 5 della delibera ARERA n. 619/2023 precisa che «la CSEA acquisisce altresì l’attestazione che l’impresa non versa in alcuna delle condizioni di cui al paragrafo 2.2 della Comunicazione della Commissione europea C (2014) 249/1 (punti da 19 a 24) in base alle quali sono individuate le “imprese in difficoltà”»;
- e) l’art. 27 del d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell’articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274) stabilisce che: “1. Le imprese dichiarate insolventi a norma dell’articolo 3 sono ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria qualora presentino concrete prospettive di recupero dell’equilibrio economico delle attività imprenditoriali”;
- f) l’art. 2 del d.l. n. 347 del 2003 stabilisce che l’amministrazione straordinaria «non ha come finalità tipica la liquidazione dell’azienda, bensì la conservazione del patrimonio produttivo, nonché la tutela e la salvaguardia dell’occupazione, entrambe da attuarsi mediante la prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali»;
- g) l’art. 4, co. 4 *sexies*, del d.l. n. 347 del 2003, stabilisce che l’ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria e lo stato economico e finanziario dell’impresa «non comportano... il venir meno dei requisiti per il mantenimento, in capo alle stesse, delle eventuali autorizzazioni, certificazioni, licenze, concessioni o altri atti o titoli per l’esercizio e la conduzione delle relative attività svolte alla data di sottoposizione delle stesse alla procedura prevista dal presente decreto»;
- h) il collegio richiama, inoltre, la giurisprudenza nazionale (Cons. Stato, sez. VI, 2 luglio 2024, n. 5824) secondo cui «la finalità dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi è quella del mantenimento in vita dell’impresa [...]. Ciò che caratterizza l’amministrazione straordinaria... è il fatto che comunque la procedura serve per traghettare la grande impresa in stato di insolvenza fuori dal periodo di crisi, affinché la stessa continui ad operare»;
- i) il T.a.r., sulla base dell’esame coordinato delle disposizioni comunitarie e nazionali, dubita quindi che la nozione di impresa in difficoltà (riservata alle imprese destinate al dissesto economico, in assenza di un intervento dello Stato), che impedisce all’impresa ricorrente di accedere alle agevolazioni previste per il settore dell’energia elettrica, sia applicabile in caso di attivazione di procedura, quale l’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi di cui al d.l.

n. 347 del 2003 volta a preservare la continuità dell'impresa e al suo rilancio al fine di evitare il temuto collasso economico a breve o a medio termine.

III.– Per completezza;

j) sulla nozione in generale di aiuto di Stato, sugli indici di riconoscibilità, e sui presupposti applicativi specie con riferimento alla ristrutturazione dei settori siderurgici ovvero al comparto energetico, si veda News UM n. 26 del 28 marzo del 2025 a Corte di giustizia UE, 13 marzo 2025, cause riunite C-746/23 e C-747/23, Cividale S.p.a., e altri. Nell'occasione la Corte ha delinea il perimetro entro il quale le misure di sostegno previste dall'art. 2, comma 2, lett. a) e b) del decreto del Ministro delle attività produttive, 13 gennaio 2004, n. 73, relativo alle norme di attuazione dell'art. 12 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, concernente il sostegno del programma nazionale di razionalizzazione del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio possono costituire un vantaggio idoneo ad incidere sugli scambi tra Stati membri e sulla concorrenza. Nel caso di specie il giudice del rinvio (Cons. Stato, sez. VI, 29 novembre 2023, ordinanza n. 10306 e n. 10307 quest'ultima oggetto della News UM n. 127 del 14 dicembre 2023), aveva chiesto, in sostanza, se i contributi finanziari oggetto dei procedimenti principali debbano essere considerati un "aiuto di Stato" ai sensi degli artt. 107 e 108 TFUE e del regolamento (UE) del Consiglio del 22 marzo 1999, n. 659 in quanto tale nozione, ai sensi del diritto dell'Unione, sembrerebbe presupporre che l'impresa beneficiaria continui ad esistere mentre, nel caso in questione, il contributo viene erogato a fronte della materiale distruzione di impianti produttivi e della cessazione dell'attività;

k) per una ricostruzione della nozione di "aiuti di Stato" e la individuazione degli elementi sintomatici che consentono al giudice nazionale di constatarne l'esistenza, si veda Corte di giustizia UE, sez. II, sentenza 7 marzo 2024, C-558/22, ARERA (in *Foro it.*, 2024, IV, 536, con nota di RODIO, oggetto della News UM n. 31 del 5 aprile 2024).

Nella decisione la Corte afferma la conformità alle norme europee della disciplina italiana che, da un lato, obbliga gli importatori di energia elettrica proveniente da un altro Stato membro, che non dimostrano che tale energia elettrica è prodotta da fonti rinnovabili presentando garanzie di origine, ad acquistare presso produttori nazionali certificati di attestazione dell'origine rinnovabile o energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili in proporzione al quantitativo di energia elettrica che importano, e, dall'altro, prevede l'irrogazione di una sanzione in caso di inosservanza di tale obbligo; mentre i produttori nazionali di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili non sono tenuti ad un siffatto obbligo di acquisto;

l) T.r.g.a., sezione autonoma per la Provincia di Bolzano, ordinanza 9 febbraio 2021 n. 30 (oggetto della News UM n. 25 del 26 marzo 2021), che ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione pregiudiziale se l'aiuto, autorizzato dalla Commissione, nella misura dell'80 per cento, con decisione SA.32113 (2010/N) del 25 luglio 2012, relativo alla costruzione di micro centrali idroelettriche destinate alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili per il consumo proprio di malghe e rifugi in territorio di alta montagna sulle Alpi, per le quali

non è possibile eseguire un allacciamento alla rete elettrica senza un adeguato impegno tecnico e finanziario, sia scaduto il 31 dicembre 2016. E in caso di risposta affermativa alla suddetta questione: - se l'articolo 20 del regolamento (UE) 2015/15891 debba essere interpretato nel senso che, nel caso di aiuti attuati in modo abusivo, la Commissione, prima dell'intervento dell'autorità statale, debba adottare una decisione di recupero; - se il citato aiuto sia compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE in quanto destinato ad agevolare lo sviluppo di talune regioni economiche, o se sia atto a falsare la concorrenza e a incidere sugli scambi fra Stati membri. Al quesito ha dato risposta Corte di giustizia UE, sez. IX, 7 aprile 2021, in cause riunite C-102/21 e C-103/21 *Autonome Provinz Bozen*, in *Foro it.*, Rep. 2022, europea e Consiglio d'Europa, n. 1020, secondo cui "l'articolo 108, paragrafo 3, TFUE deve essere interpretato nel senso che non spetta alla Commissione europea richiedere allo Stato membro di recuperare gli aiuti illegali ai sensi dell'articolo 1, lettera f), del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea";

- m) sulla amministrazione delle grandi imprese in crisi, sui rapporti con la disciplina in materia di aiuti di Stato e tanto altro ancora, si veda Cass. civ., sez. trib., 16 novembre 2020, n. 25897 e Cass. civ., sez. un., ordinanza 6 ottobre 2020, n. 21433 (in *Foro it.*, 2021, I, 133). In particolare, l'ordinanza n. 21443 del 2020, resa a seguito di regolamento preventivo di giurisdizione, ha ad oggetto un contratto stipulato nel 2016 con cui Alitalia s.p.a., allora *in bonis*, si obbligava nei confronti del Ministero della difesa "a fornire un servizio di mobilità aerea per le esigenze istituzionali delle alte cariche dello Stato", così come individuate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per cui aveva stipulato con *Etihad Airways PJSC* un contratto di leasing con il quale acquisiva la disponibilità di un aeromobile. Nel corso del 2018 la nuova autorità di governo, nel frattempo insediatasi aveva ritenuto non più sussistenti le esigenze che avevano indotto l'acquisizione dell'aeromobile in questione, tanto che il Ministero della difesa aveva comunicato ad Alitalia la volontà governativa di recedere dal rapporto. La controversia tra le parti atteneva, dunque, allo scioglimento di un rapporto contrattuale di *leasing*, così come disposto dai commissari straordinari della procedura di amministrazione straordinaria di Alitalia ai sensi dell'art. 50, del d.lgs. n. 270 del 1999 (norma richiamata dal d.l. n. 347 del 2003 cit., art. 8, nonché dall'art. 12, comma 3, d.l. n. 148 del 2017, convertito in l. n. 172 del 2017). La Corte ha osservato che, in tema di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, la facoltà, attribuita dall'art. 50 d.lgs. n. 270 del 1999 al commissario straordinario, di sciogliersi dai contratti ancora inseguiti o non interamente eseguiti da entrambe le parti alla data di apertura della procedura, non costituisce manifestazione di un potere autoritativo o di supremazia pubblicistica, ma espressione di un diritto potestativo di natura privatistica, coesistente agli strumenti di gestione ed indirizzo dei rapporti patrimoniali dell'imprenditore insolvente in funzione della risoluzione della crisi, che trova il suo fondamento generale nel disposto dell'art. 1372 c.c., a norma del quale lo scioglimento del contratto può conseguire, oltre che al mutuo consenso delle

parti, anche alle «cause ammesse dalla legge», tra cui rientrano quelle riconducibili alla regolamentazione legale dei rapporti giuridici pendenti nelle procedure di insolvenza. La presenza nella procedura concorsuale di finalità pubblicistiche, quindi, non attribuisce *tout court* natura pubblicistica ed autoritativa a tutti indistintamente gli atti che i commissari straordinari pongono in essere nell'amministrazione del patrimonio dell'impresa insolvente; impresa che è, del resto, di diritto privato ed operante, come nella specie, in regime di libero mercato. Pertanto, la controversia scaturente dall'impugnazione, ad opera del contraente *in bonis*, dell'atto con cui il commissario straordinario ha esercitato la predetta facoltà, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, integrando esso, per un verso, una manifestazione (recettizia) di volontà prettamente negoziale e non provvedimento e, per l'altro, un atto diretto ad incidere sulle posizioni di diritto soggettivo derivanti dal rapporto contrattuale in capo all'impugnante.

