Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

11 settembre 2025 *

«Impugnazione – Aiuti di Stato – Articolo 107, paragrafo 3, lettera c), e articolo 108 TFUE – Aiuto previsto per lo sviluppo di due nuovi reattori nucleari sul sito di Paks (Ungheria) – Attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione – Direttiva 2014/25/UE – Decisione che dichiara l'aiuto compatibile con il mercato interno subordinatamente al rispetto di determinati impegni – Conformità dell'aiuto al diritto dell'Unione diverso dalla normativa sugli aiuti di Stato – Oggetto dell'aiuto – Modalità inscindibili dall'aiuto – Svolgimento in parallelo di un procedimento per inadempimento – Obbligo di motivazione»

Nella causa C-59/23 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 6 febbraio 2023,

Repubblica d'Austria, rappresentata da A. Posch, M. Fruhmann, M. Klamert e F. Koppensteiner, in qualità di agenti, assistiti da H. Kristoferitsch, Rechtsanwalt,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione europea, rappresentata da P. Němečková e L. Wildpanner, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

Granducato di Lussemburgo, rappresentato da A. Germeaux e T. Schell, in qualità di agenti, assistiti da P. Kinsch, avocat,

Repubblica ceca, rappresentata da M. Smolek, L. Halajová, T. Müller e J. Vláčil, in qualità di agenti,

Repubblica francese, rappresentata inizialmente da R. Bénard, T. Lechevallier, T. Stéhelin, successivamente da T. Lechevallier e T. Stéhelin, in qualità di agenti,

Ungheria, rappresentata da M.Z. Fehér, in qualità di agente, assistito da B. Karsai, Z.Zs. Lehoczki e P. Nagy, ügyvédek,

Repubblica di Polonia, rappresentata da B. Majczyna, in qualità di agente,

* Lingua processuale: il tedesco.

Repubblica slovacca,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord,

intervenienti in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, T. von Danwitz, vicepresidente, F. Biltgen, I. Jarukaitis, M.L. Arastey Sahún, S. Rodin, N. Jääskinen, D. Gratsias (relatore) e M. Gavalec, presidenti di sezione, A. Arabadjiev, I. Ziemele, J. Passer, O. Spineanu-Matei, M. Condinanzi e R. Frendo, giudici,

avvocato generale: L. Medina

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 12 novembre 2024,

sentite le conclusioni dell'avvocata generale, presentate all'udienza del 27 febbraio 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Repubblica d'Austria chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 30 novembre 2022, Austria/Commissione (T-101/18, EU:T:2022:728; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto all'annullamento della decisione (UE) 2017/2112 della Commissione, del 6 marzo 2017, concernente la misura/il regime di aiuti/l'aiuto di Stato SA.38454 – 2015/C (ex 2015/N) che l'Ungheria intende attuare a sostegno dello sviluppo di due nuovi reattori nucleari presso la centrale nucleare di Paks II (GU 2017, L 317, pag. 45; in prosieguo: la «decisione controversa»).

I. Contesto giuridico

A. Direttiva 2004/17/CE

2 L'articolo 40 della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU 2004, L 134, pag. 1), intitolato «Ricorso a procedure aperte, ristrette e negoziate», disponeva, al paragrafo 3, quanto segue:

«Gli enti aggiudicatori possono ricorrere a una procedura senza previa indizione di una gara nei seguenti casi:

(...)

c) quando, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, l'appalto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato;

(...)».

B. Direttiva 2014/25/UE

3 L'articolo 50 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU 2014, L 94, pag. 243), intitolato «Uso della procedura negoziata senza previa indizione di gara», così dispone:

«Gli enti aggiudicatori possono ricorrere a una procedura negoziata senza previa indizione di gara nei seguenti casi:

(...)

c) quando i lavori, le forniture o i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico per una delle seguenti ragioni:
   i) lo scopo dell'appalto consiste nella creazione o nell'acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica;
   ii) la concorrenza è assente per motivi tecnici;
   iii) tutela di diritti esclusivi, inclusi i diritti di proprietà intellettuale.

Le eccezioni di cui ai punti ii) e iii) si applicano solo quando non esistono sostituti o alternative ragionevoli e l'assenza di concorrenza non è il risultato di una limitazione artificiale dei parametri dell'appalto;

(...)».

4 L'articolo 106 di detta direttiva, intitolato «Recepimento e disposizioni transitorie», dispone, al paragrafo 1, quanto segue:

«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 18 aprile 2016. (...)».

5 L'articolo 107 della medesima direttiva, dal titolo «Abrogazione», prevede, al primo comma, quanto segue:

«La direttiva 2004/17/CE è abrogata a decorrere dal 18 aprile 2016».

II. Fatti all'origine della controversia

6 I fatti all'origine della controversia sono esposti nei punti da 2 a 9 della sentenza impugnata. Essi possono essere riassunti, per le esigenze del presente procedimento, come segue.

7 Il 22 maggio 2015 l'Ungheria ha notificato alla Commissione europea, con il numero C(2017) 1486, una misura volta a fornire un contributo finanziario per lo sviluppo di due nuovi reattori sul sito della centrale nucleare di Paks (Ungheria), denominati «Paks II»,

rispettivamente l'unità 5 e l'unità 6 di tale centrale (in prosieguo: i «due nuovi reattori nucleari»), in aggiunta ai quattro reattori nucleari che erano già in funzione sul sito. La beneficiaria della misura notificata era la MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (in prosieguo: la «società Paks II»), società nella quale lo Stato ungherese deteneva il 100% del capitale e che era destinata a divenire la proprietaria e la società di gestione dei due nuovi reattori nucleari.

8 Conformemente ad un accordo intergovernativo relativo alla cooperazione in materia di uso pacifico dell'energia nucleare, concluso il 14 gennaio 2014 tra la Federazione russa e l'Ungheria (in prosieguo: l'«accordo intergovernativo»), questi due Stati si sono impegnati a cooperare, nell'ambito di un programma nucleare, alla manutenzione e all'ulteriore sviluppo della centrale nucleare di Paks. Secondo tale accordo, la Federazione russa e l'Ungheria dovevano entrambe designare un'organizzazione pubblica esperta e controllata dallo Stato, finanziariamente e tecnicamente responsabile dell'adempimento dei propri obblighi in qualità di contraente o proprietaria per quanto concerne, segnatamente, la progettazione, la costruzione e la messa in servizio dei due nuovi reattori nucleari. La Federazione russa ha incaricato la Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (in prosieguo: la «JSC NIAEP»), una società di capitali, di costruire questi due nuovi reattori nucleari, e l'Ungheria ha designato la società Paks II per la detenzione e la gestione di questi ultimi. A tal fine, la JSC NIAEP e la società Paks II hanno sottoscritto, il 9 dicembre 2014, un accordo su un contratto di ingegneria, di acquisto e di costruzione relativo ai suddetti reattori.

9 Nell'accordo intergovernativo, la Federazione russa si è impegnata a erogare all'Ungheria un prestito statale per finanziare lo sviluppo dei due nuovi reattori nucleari. Questo prestito era disciplinato da un accordo di finanziamento intergovernativo del 28 marzo 2014 e permetteva di fornire una linea di credito rinnovabile di EUR 10 miliardi da destinarsi esclusivamente alla progettazione, alla costruzione e alla messa in servizio di questi due nuovi reattori. L'Ungheria si è impegnata a fornire un importo supplementare di EUR 2,5 miliardi provenienti dal proprio bilancio per finanziare l'investimento relativo ai suddetti reattori. Essa non doveva trasferire i fondi necessari per pagare il prezzo di acquisto dei due nuovi reattori sui conti della società Paks II. La maggior parte di tali fondi doveva essere detenuta dalla Vnesheconombank, banca per lo sviluppo e gli affari economici esteri della Russia. Al completamento di ciascuna tappa, la società Paks II doveva depositare una domanda presso tale banca per il pagamento dell'80% dell'importo dovuto direttamente alla JSC NIAEP. Essa doveva altresì depositare una richiesta all'agenzia di gestione del debito pubblico dell'Ungheria per il pagamento del restante 20%.

10 Nella decisione controversa, adottata all'esito del procedimento di indagine formale, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, la Commissione ha constatato che la misura notificata costituiva un aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, che, fatte salve le condizioni enunciate all'articolo 3 di detta decisione, era compatibile con il mercato interno, a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE. Per quanto riguarda l'assegnazione diretta alla JSC NIAEP dell'appalto relativo alla costruzione dei due nuovi reattori nucleari, la Commissione ha considerato che questa non poteva determinare una distorsione supplementare della concorrenza e degli scambi sul mercato pertinente, vale a dire quello dell'elettricità, e che pertanto, alla luce della giurisprudenza applicabile, essa non era tenuta a verificare se tale attribuzione fosse conforme alla normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici. La Commissione ha osservato, nella decisione controversa, che, in ogni caso, era stato condotto un distinto procedimento al riguardo sulla base dell'articolo 258 TFUE, nell'ambito del quale era

stato verificato il rispetto della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici da parte dell'Ungheria, senza che tale verifica portasse ad una constatazione di violazione di tale normativa ad opera del suddetto Stato membro.

III. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

11 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 21 febbraio 2018, la Repubblica d'Austria ha proposto un ricorso per l'annullamento della decisione controversa.

12 Il 19 luglio 2018 sono stati ammessi ad intervenire nel procedimento dinanzi al Tribunale, a sostegno delle conclusioni della Repubblica d'Austria, il Granducato di Lussemburgo e, a sostegno delle conclusioni della Commissione, la Repubblica ceca, la Repubblica francese, l'Ungheria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica slovacca nonché il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

13 Mediante la sentenza impugnata, il Tribunale ha esaminato e respinto tutti i motivi dedotti dalla Repubblica d'Austria, ad eccezione del secondo e del terzo motivo, ai quali detto Stato membro aveva rinunciato all'udienza, ed ha così respinto il ricorso.

IV. Conclusioni delle parti nel giudizio di impugnazione

14 La Repubblica d'Austria chiede che la Corte voglia:

– annullare integralmente la sentenza impugnata;

– accogliere integralmente il ricorso proposto in primo grado diretto all'annullamento della decisione controversa, e

– condannare la Commissione alle spese.

15 Il Granducato di Lussemburgo chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata;

– accogliere integralmente la domanda di annullamento della decisione controversa presentata in primo grado, e

– condannare la Commissione alle spese.

16 La Commissione chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione e

– condannare la Repubblica d'Austria alle spese.

17 La Repubblica ceca chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione e

– condannare la Repubblica d'Austria alle spese.

18 La Repubblica francese, l'Ungheria e, in sostanza, la Repubblica di Polonia chiedono alla Corte di respingere l'impugnazione.

V. Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

19 Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 13 marzo 2025, l'Ungheria ha chiesto che venga disposta la riapertura della fase orale del procedimento, a norma dell'articolo 83 del regolamento di procedura della Corte. A sostegno della sua domanda, essa fa valere, in sostanza, di essere in disaccordo con alcune delle valutazioni contenute nelle conclusioni dell'avvocata generale. In particolare, l'Ungheria contesta le valutazioni relative alla portata dell'obbligo incombente alla Commissione di esaminare, nell'ambito di un procedimento come quello che ha dato luogo alla decisione controversa, se una misura di aiuto sia compatibile con disposizioni del diritto dell'Unione diverse da quelle in materia di aiuti di Stato, in particolare qualora la Commissione abbia già proceduto a un siffatto esame nell'ambito di un procedimento per inadempimento nei confronti dello Stato membro interessato.

20 A questo proposito, occorre ricordare, da un lato, che lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e il regolamento di procedura non prevedono la possibilità, per le parti, di presentare delle osservazioni in risposta alle conclusioni presentate dall'avvocato generale (sentenza del 25 gennaio 2022, Commissione/European Food e a., C-638/19 P, EU:C:2022:50, punto 55 nonché giurisprudenza citata).

21 Dall'altro lato, a norma dell'articolo 252, secondo comma, TFUE, l'avvocato generale presenta pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedono il suo intervento. La Corte non è vincolata né a tali conclusioni né alle motivazioni in base alle quali l'avvocato generale giunge a formularle. Di conseguenza, il disaccordo di una parte con le conclusioni dell'avvocato generale, quali che siano le questioni da esso esaminate in queste ultime, non può costituire, di per sé, un motivo che giustifichi la riapertura della fase orale del procedimento (sentenza del 25 gennaio 2022, Commissione/European Food e a., C-638/19 P, EU:C:2022:50, punto 56 nonché giurisprudenza citata).

22 Indubbiamente, la Corte può, in qualsiasi momento, sentito l'avvocato generale, disporre la riapertura della fase orale del procedimento, conformemente all'articolo 83 del regolamento di procedura, in particolare qualora essa non si ritenga sufficientemente edotta o se, dopo la chiusura di tale fase, una parte abbia addotto un fatto nuovo tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte.

23 Nondimeno, nel caso di specie, la Corte ritiene, sentita l'avvocata generale, di disporre, al termine della fase scritta del procedimento e dell'udienza di discussione svoltasi dinanzi ad essa, di tutti gli elementi necessari per statuire nella presente causa. Essa rileva che, in ogni caso, la domanda di riapertura della fase orale del procedimento proposta dall'Ungheria, che si concentra essenzialmente su questioni di diritto già discusse nell'ambito della fase scritta del procedimento e all'udienza dibattimentale, non rivela alcun fatto nuovo tale da poter influire sulla decisione che la Corte è chiamata a prendere nella causa in questione.

24 Alla luce di tali circostanze, non occorre disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

VI. Sull'impugnazione

25 A sostegno della sua impugnazione, la Repubblica d'Austria deduce quattro motivi, riguardanti, il primo, un errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso concludendo che l'assenza di una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari non rendeva illegittima la decisione controversa, il secondo, un errore di diritto concernente il controllo del carattere proporzionato della misura di aiuto in questione, il terzo, un errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso riguardo alla questione dell'esistenza di distorsioni sproporzionate della concorrenza nonché a quella del rafforzamento e/o della creazione di una posizione dominante sul mercato e, il quarto, un errore di diritto concernente la determinazione degli elementi costitutivi dell'aiuto in questione.

A. Sul primo motivo

26 Il primo motivo di impugnazione è diretto contro i punti da 27 a 50 e da 196 a 203 della sentenza impugnata.

27 In primo luogo, questo motivo è diretto contro il rigetto, da parte del Tribunale, del primo motivo di ricorso proposto in primo grado, con il quale la Repubblica d'Austria faceva valere che la decisione controversa era viziata da una illegittimità in ragione del fatto che la costruzione dei due nuovi reattori nucleari – «modalità inscindibile», a suo avviso, dall'oggetto dell'aiuto in questione – era stata affidata alla JSC NIAEP senza organizzazione di una previa procedura di gara, in violazione della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici.

28 A questo proposito, occorre rilevare che, ai punti da 25 a 50 della sentenza impugnata, il Tribunale ha, in sostanza, constatato, da un lato, che, nei considerando da 279 a 287 della decisione controversa, la Commissione si era giustamente fondata, in via principale, sul principio secondo cui essa era tenuta a rispettare la coerenza tra la normativa sugli aiuti di Stato e le disposizioni disciplinanti altri settori del diritto dell'Unione, ma unicamente con riguardo alle modalità dell'aiuto in questione a tal punto indissolubilmente connesse al suo oggetto che non sarebbe possibile valutarle isolatamente. Riferendosi alla sentenza del 22 settembre 2020, Austria/Commissione (C-594/18 P, EU:C:2020:742), invocata dalla Repubblica d'Austria, il Tribunale ha constatato, anzitutto, che dinanzi ad esso non era stata invocata alcuna violazione di disposizioni del diritto dell'Unione a causa dell'attività economica promossa dall'aiuto in questione, vale a dire la produzione di energia nucleare. Poi, secondo il Tribunale, nessuna conseguenza poteva essere tratta dal fatto che, in tale sentenza, la Corte non aveva esaminato l'esistenza di un nesso inscindibile tra le modalità dell'aiuto in questione e l'aiuto stesso, dato che, nella causa decisa dalla summenzionata sentenza, la violazione dei principi del diritto dell'Unione invocata sarebbe derivata dall'oggetto stesso dell'aiuto suddetto, vale a dire lo sviluppo di una centrale di produzione di elettricità di origine nucleare. Infine, secondo il Tribunale, non risultava dalla stessa sentenza che la Corte avesse inteso ampliare la portata del controllo che incombeva alla Commissione in materia, in quanto imporre un obbligo di controllo indipendentemente dall'esistenza di un siffatto nesso inscindibile sarebbe entrato in conflitto tanto con le norme e le garanzie procedurali proprie delle diverse procedure specifiche di altri settori del diritto dell'Unione, quanto con il principio dell'autonomia delle procedure amministrative e dei mezzi di ricorso. Sulla scorta di tali considerazioni, il Tribunale ha osservato, al punto 34 della sentenza impugnata, che la Commissione non era incorsa in alcun errore di diritto laddove aveva ritenuto necessario limitare il proprio controllo, nell'ambito di un procedimento condotto a norma dell'articolo 108 TFUE, alla misura di aiuto in questione in sé stessa nonché alle modalità presentanti un nesso inscindibile con quest'ultima.

29 Dall'altro lato, il Tribunale ha statuito, al punto 35 della sentenza impugnata, che erroneamente la Repubblica d'Austria sosteneva che l'attribuzione diretta della costruzione dei due nuovi reattori nucleari alla JSC NIAEP costituisse una «modalità inscindibile» dall'oggetto dell'aiuto in questione a motivo del fatto che una procedura di gara avrebbe potuto sfociare in un aiuto completamente differente, segnatamente per quanto riguardava l'importo e l'aiuto di quest'ultimo. A questo proposito, dopo aver precisato che l'aiuto in questione consisteva nella messa a disposizione, a titolo gratuito, di due nuovi reattori nucleari a beneficio della società Paks II ai fini del loro esercizio, il Tribunale ha considerato, al punto 36 della sentenza impugnata, che la questione se l'attribuzione dell'appalto per la costruzione di questi due nuovi reattori avrebbe dovuto essere oggetto di una procedura di gara riguardava la fabbricazione e l'approvvigionamento del bene che sarebbe stato messo a disposizione a titolo gratuito e si situava dunque a monte della misura di aiuto propriamente detta, sicché la decisione di attribuzione dell'appalto per lo sviluppo e la costruzione dei due nuovi reattori nucleari non costituiva una modalità dell'aiuto stesso.

30 A questo proposito, il Tribunale ha statuito, al punto 37 della sentenza impugnata, che lo svolgimento di una procedura di attribuzione di appalto pubblico e l'eventuale ricorso ad un'altra impresa per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari non avrebbero modificato l'oggetto dell'aiuto in questione, ossia la messa a disposizione a titolo gratuito di due nuovi reattori ai fini del loro esercizio, né il beneficiario di tale aiuto, ossia la società Paks II. Inoltre, una violazione della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici potrebbe produrre effetti soltanto sul mercato dei lavori di costruzione delle centrali nucleari e non potrebbe, pertanto, avere delle conseguenze sul mercato interessato dall'oggetto della misura di aiuto in questione, ossia il mercato dell'elettricità.

31 Per quanto riguarda, in particolare, l'influsso della mancanza di una procedura di gara pubblica sull'importo di tale aiuto, il Tribunale ha considerato, al punto 38 della sentenza impugnata, che non era stato dimostrato che altri offerenti avrebbero potuto fornire due reattori della tecnologia in questione «a condizioni migliori o ad un prezzo inferiore». Inoltre, anche nell'ipotesi in cui il ricorso ad una siffatta procedura di gara d'appalto avrebbe potuto incidere sull'importo dell'aiuto in questione, tale circostanza non avrebbe avuto di per sé alcuna conseguenza sul vantaggio che tale aiuto costituiva per il suo beneficiario, dato che tale vantaggio sarebbe consistito nella messa a disposizione gratuita dei due nuovi reattori nucleari in vista del loro esercizio. Di conseguenza, secondo il Tribunale, un aumento o una diminuzione dell'importo dell'aiuto in questione non avrebbe inciso né sull'aiuto propriamente detto né sul suo effetto anticoncorrenziale.

32 In secondo luogo, il primo motivo di impugnazione è diretto contro il rigetto, da parte del Tribunale, della prima parte del decimo motivo del ricorso in primo grado, relativo ad un'insufficienza di motivazione della decisione controversa riguardo alla compatibilità dell'aiuto con altre disposizioni del diritto dell'Unione. In particolare, la Repubblica d'Austria faceva valere dinanzi al Tribunale che la Commissione non aveva esposto in maniera adeguata le ragioni per le quali essa non aveva constatato una violazione della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici a causa dell'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari, che avrebbe costituito una modalità inscindibile dall'oggetto dell'aiuto in questione. Il Tribunale ha statuito, a questo proposito, ai punti 197 e 198 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva chiarito, in via principale, nei considerando da 280 a 284 della decisione controversa, che, a causa dell'assenza di un nesso inscindibile tra la violazione eventuale della direttiva 2014/25 e l'oggetto dell'aiuto in questione, la compatibilità di quest'ultimo con il

mercato interno non poteva essere inficiata da tale violazione. Pertanto, la Commissione non era tenuta, secondo il Tribunale, ad indicare nella decisione controversa le ragioni per le quali risultavano soddisfatte le condizioni previste dall'articolo 50, lettera c), della direttiva 2014/25.

33 In terzo luogo, come risulta dai punti 40 e 43 della sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato che, al considerando 285 della decisione controversa, la Commissione aveva rilevato che, in ogni caso, essa aveva valutato il rispetto, da parte dell'Ungheria, della direttiva 2014/25 nell'ambito di un distinto procedimento, ossia il procedimento per inadempimento recante il numero NIF 2015/4231-32 (in prosieguo: il «procedimento per inadempimento del 2015»), al termine del quale essa aveva concluso che le procedure stabilite da detta direttiva erano inapplicabili all'attribuzione dei lavori di costruzione dei due nuovi reattori nucleari, in virtù dell'articolo 50, lettera c), di quest'ultima.

34 Esaminando, in sostanza, tali motivi della decisione controversa addotti *ad abundantiam*, il Tribunale ha statuito, al punto 41 della sentenza impugnata, che giustamente la Commissione aveva considerato che essa poteva rinviare alla sua valutazione effettuata nell'ambito del procedimento per inadempimento del 2015, nell'interesse della coerenza dei risultati dell'esame della compatibilità dell'aiuto in questione e del procedimento per inadempimento. Come risulta dal punto 42 della sentenza impugnata, la Commissione avrebbe più specificamente considerato, al termine di un'analisi approfondita, che l'attribuzione diretta alla JSC NIAEP dei lavori di costruzione dei due nuovi reattori nucleari poteva essere effettuata senza previa procedura di gara, dato che, per ragioni tecniche, non sarebbe esistita una concorrenza e, pertanto, si applicava l'articolo 50, lettera c), ii), della direttiva 2014/25. A questo proposito, secondo i punti da 43 a 46 della sentenza impugnata, la Commissione ha prodotto dinanzi al Tribunale, a seguito di una misura di organizzazione del procedimento, alcuni documenti dai quali bisognava, secondo il Tribunale, dedurre che l'Ungheria si era impegnata a seguire delle procedure di messa in concorrenza per la maggior parte delle altre parti del progetto interessato in maniera trasparente e rispettando i principi di base di parità di trattamento e di non discriminazione. Come risulta, in particolare, dal punto 45 della sentenza impugnata, secondo le dichiarazioni della Commissione all'udienza dinanzi al Tribunale, tale impegno dell'Ungheria si sarebbe riflesso nel considerando 372 della decisione controversa, che occorrerebbe leggere congiuntamente con il considerando 285 di quest'ultima.

35 Inoltre, al punto 47 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che non si poteva ammettere che, a titolo del procedimento relativo alla compatibilità di un aiuto con il mercato interno, tutte le decisioni adottate anteriormente e che avevano già costituito l'oggetto di un distinto procedimento, disciplinato da norme specifiche, ai sensi della sentenza del 15 giugno 1993, Matra/Commissione (C-225/91, EU:C:1993:239, punto 44), e diverse da quelle applicabili in materia di aiuti di Stato, fossero rimesse in discussione. Il principio della certezza del diritto osterebbe a che la Commissione riesamini l'attribuzione di un appalto di costruzione nell'ambito di un procedimento relativo ad aiuti di Stato malgrado che essa non disponga di informazioni nuove rispetto a quelle di cui disponeva nel momento in cui ha deciso di chiudere un procedimento per inadempimento svolto in precedenza. Orbene, secondo la Commissione, questa era la situazione che si presentava al momento dell'adozione della decisione controversa per quanto riguardava la verifica del rispetto, da parte dell'Ungheria, della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici nell'ambito dell'attribuzione dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari sul sito di Paks.

36 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica d'Austria secondo cui un procedimento per inadempimento non può pregiudicare la valutazione di un'eventuale violazione della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici nell'ambito di un procedimento relativo ad aiuti di Stato, per il fatto che un procedimento per inadempimento è disciplinato dal principio di opportunità, il Tribunale ha considerato, al punto 48 della sentenza impugnata, che tale argomento era privo di rilevanza poiché la Commissione aveva effettivamente avviato quest'ultimo procedimento, nell'ambito del quale essa aveva proceduto ad un'analisi delle ragioni tecniche sulle quali l'Ungheria si fondava e all'esito del quale essa era pervenuta alla conclusione secondo cui i presupposti dell'articolo 50, lettera c), della direttiva 2014/25 erano soddisfatti. Il risultato del procedimento per inadempimento del 2015 sarebbe stato qualificato inoltre come «conclusione preliminare» nel considerando 285 della decisione controversa unicamente in ragione della possibilità di avviare in qualsiasi momento un nuovo procedimento della stessa natura sulla base di nuove informazioni.

37 Il primo motivo di impugnazione comprende tre parti, delle quali le prime due devono essere esaminate congiuntamente.

1. Sulla prima e sulla seconda parte del primo motivo di impugnazione

a) Argomentazione delle parti

38 Nell'ambito della prima parte del primo motivo di impugnazione, la Repubblica d'Austria, sostenuta dal Granducato di Lussemburgo, addebita al Tribunale, in sostanza, anzitutto di avere, segnatamente ai punti 27 e 201 della sentenza impugnata, operato una distinzione «artificiosa» tra la costruzione dei due nuovi reattori nucleari e la loro messa a disposizione a titolo gratuito a beneficio della società Paks II, avendo detto giudice ritenuto come oggetto della misura di aiuto in questione soltanto tale messa a disposizione. Più specificamente, la Repubblica d'Austria considera che le misure concorrenti all'oggetto dell'aiuto in questione debbano essere considerate nel loro insieme. La «rigorosa distinzione» operata dal Tribunale tra la messa a disposizione a titolo gratuito dei due nuovi reattori nucleari e le risorse che l'Ungheria vi ha dedicato si rivelerebbe pertanto erronea. Poi, riferendosi, in particolare, ai punti 2, 65, 73 e 188 della sentenza impugnata, la Repubblica d'Austria fa osservare – certo formalmente nell'ambito del secondo motivo di impugnazione, ma nel contesto di un'argomentazione che rientra, in sostanza, sempre nel primo motivo di impugnazione – che il Tribunale ha fornito non una sola, bensì più descrizioni della misura di aiuto in discussione in tale sentenza.

39 Il Tribunale avrebbe, inoltre, commesso un errore di diritto affermando che, con la sentenza del 22 settembre 2020, Austria/Commissione (C-594/18 P, EU:C:2020:742), la Corte non aveva inteso ampliare la portata del controllo che incombe alla Commissione nell'ambito di un procedimento come il procedimento in materia di aiuti di cui trattasi.

40 La Commissione ritiene che il Tribunale non abbia commesso alcun errore di diritto a questo proposito e fa valere che la Repubblica d'Austria confonde erroneamente l'oggetto dell'aiuto in questione e le modalità di quest'ultimo. Invocando, segnatamente, la sentenza del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58), essa ricorda che le modalità di un aiuto devono essere valutate nell'ambito di un procedimento come il procedimento in materia di aiuti in questione soltanto qualora esse siano a tal punto indissolubilmente connesse all'oggetto dell'aiuto di cui trattasi che sarebbe impossibile valutarle isolatamente. Secondo la Commissione, il Tribunale ha correttamente operato una distinzione,

nel caso di specie, tra, da un lato, l'aiuto in questione e il suo oggetto e, dall'altro, le modalità di tale aiuto, ed ha considerato giustamente, al punto 36 della sentenza impugnata, che una procedura di gara relativa all'appalto per lo sviluppo e la costruzione di due reattori nucleari si situava a monte della misura di aiuto propriamente detta, consistente nel «mettere gratuitamente a disposizione due nuovi reattori nucleari a favore della società Paks II ai fini del loro funzionamento», e non costituiva dunque una modalità dell'aiuto stesso in discussione.

41 Inoltre, il Tribunale avrebbe giustamente constatato che lo svolgimento di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici e l'eventuale ricorso ad un'altra impresa per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari non avrebbe modificato né l'oggetto né il beneficiario dell'aiuto in questione. Anche supponendo che vi sia stata una violazione della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici, *quoad non*, gli effetti di quest'ultima si sarebbero limitati al mercato dei lavori di costruzione di centrali nucleari e non avrebbero conseguenze sul mercato dell'elettricità, contemplato dalla misura di aiuto in questione. Allo stesso modo, anche supponendo che sull'importo dell'aiuto in questione avrebbe potuto influire l'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari, circostanza anche questa insussistente, la Commissione sostiene che, in ogni caso, essa ha effettuato la propria valutazione della proporzionalità della misura in questione in maniera diligente, tenendo conto di tutti gli elementi pertinenti.

42 Con la seconda parte del primo motivo di impugnazione, la Repubblica d'Austria fa valere, anzitutto, in sostanza, che, contrariamente a quanto indicato dal Tribunale, segnatamente ai punti da 35 a 39 della sentenza impugnata, l'attribuzione dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari presentava un nesso diretto con la misura di aiuto in questione. Essa fa valere, a questo proposito, l'obiettivo mirante a garantire una concorrenza equa e non falsata nel mercato interno, comune alla normativa degli appalti pubblici e alla normativa degli aiuti di Stato. Poi, la Repubblica d'Austria fa osservare che, in realtà, la messa a disposizione dei due nuovi reattori nucleari e il prestito concesso dalla Federazione russa all'Ungheria presentavano un collegamento assai stretto, dato che le autorità russe e quelle ungheresi avevano concepito e messo in atto, come risulterebbe dall'accordo intergovernativo, l'operazione in questione come «processo globale».

43 Sempre nell'ambito del primo motivo di impugnazione, rinviando, sul punto, agli argomenti da essa sviluppati nell'ambito del secondo motivo di impugnazione, la Repubblica d'Austria sottolinea inoltre che la violazione delle norme in materia di appalti pubblici si ripercuote sull'aiuto stesso e, più precisamente, sulla proporzionalità e sull'importo di tale aiuto. Essa chiarisce, inoltre, che una messa in concorrenza in conformità alle disposizioni della normativa in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici avrebbe potuto portare ad un aiuto totalmente differente, per quanto riguarda, in particolare, l'importo e la struttura dell'aiuto stesso, nel senso che un'offerta più vantaggiosa per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari avrebbe ridotto direttamente l'importo dell'aiuto in questione.

44 A questo proposito, la Repubblica d'Austria contesta i punti 36 e 38 della sentenza impugnata per il fatto che il Tribunale ha ivi concluso che un aumento o una diminuzione dell'importo dell'aiuto in questione non avrebbe portato ad una modifica dell'aiuto propriamente detto né ad una modifica dell'effetto concorrenziale di quest'ultimo. Se un'offerta più vantaggiosa avesse potuto essere presentata, nell'ambito di una procedura di messa in concorrenza, e prescelta, l'aiuto in questione avrebbe potuto essere differente dal punto di vista del suo importo e della sua struttura. Pertanto, in assenza di una procedura di messa in concorrenza, non si può garantire che l'aiuto in questione sia realmente proporzionato, vale a dire limitato al minimo richiesto.

45 La Commissione ricorda che risulta dalla sentenza del 22 marzo 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51), che sono inscindibilmente connesse all'oggetto di un aiuto soltanto le modalità che non sia possibile valutare isolatamente. Orbene, nel caso di specie, la questione della conformità dell'aiuto in questione alla normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici potrebbe essere valutata separatamente e, d'altronde, sarebbe stata così valutata nell'ambito del procedimento per inadempimento del 2015.

46 Per quanto riguarda l'argomento che la Repubblica d'Austria ricava dall'accordo intergovernativo (v. punto 42 della presente sentenza), la Commissione fa valere, poi, che tale argomento viene invocato per la prima volta in sede di impugnazione ed è dunque irricevibile.

47 Peraltro, la Commissione fa osservare che neppure il fatto che l'importo e la struttura dell'aiuto in questione avrebbero potuto essere differenti se fosse stata svolta una procedura di messa in concorrenza è un elemento pertinente, dato che la verifica della proporzionalità dell'aiuto non avrebbe portato ad un risultato differente. Come risulterebbe dal punto 38 della sentenza impugnata, poiché l'oggetto di tale aiuto consisteva nella messa a disposizione gratuita di due nuovi reattori nucleari, un aumento o una diminuzione dell'importo dell'aiuto non avrebbe implicato, in quanto tale, una diversa valutazione.

48 All'udienza dinanzi alla Corte, la Commissione ha osservato che l'importo dell'investimento che era l'oggetto della misura di aiuto in questione era di EUR 12,5 miliardi, di cui EUR 10 miliardi di credito erano concessi dalla Federazione russa sulla base dell'accordo intergovernativo ed EUR 2,5 miliardi erano fondi propri dell'Ungheria. La Commissione ha affermato che un operatore economico sul mercato non avrebbe ottenuto sufficienti vantaggi tramite un investimento siffatto, per poi concludere che, senza l'aiuto dell'Ungheria, il progetto in questione non sarebbe stato messo ad esecuzione e che, di conseguenza, tale Stato membro doveva investire un importo di EUR 12,5 miliardi. A questo proposito, in risposta ad un quesito della Corte, la Commissione ha confermato che quest'ultimo importo corrispondeva al costo della costruzione dei nuovi reattori nucleari nonché ad alcuni investimenti legati all'esercizio di questi ultimi da parte della società Paks II.

49 La Repubblica francese sostiene, in sostanza, che, con la sua argomentazione vertente sull'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari in quanto modalità inscindibile dall'aiuto in questione, la Repubblica d'Austria cerca, in realtà, di contestare la valutazione effettuata dal Tribunale riguardo ai fatti e agli elementi di prova. Orbene, fatto salvo il caso dello snaturamento, una tale valutazione non costituirebbe una questione di diritto soggetta, in quanto tale, al controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione.

b) Giudizio della Corte

50 Con la prima e con la seconda parte del primo motivo di impugnazione, la Repubblica d'Austria mira a rimettere in discussione l'analisi esposta ai punti da 35 a 38 della sentenza impugnata laddove il Tribunale, al termine di tale analisi, ha convalidato la conclusione formulata, in via principale, nel considerando 284 della decisione controversa, secondo cui, in assenza di un nesso inscindibile tra la violazione eventuale della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici e l'oggetto dell'aiuto in questione, detta violazione non poteva influire sulla valutazione della compatibilità di tale aiuto con il mercato interno.

51 La Repubblica d'Austria sostiene, in sostanza, che il Tribunale ha commesso un errore di diritto, da un lato, per aver escluso la costruzione dei due nuovi reattori nucleari dalla definizione dell'oggetto della misura di aiuto in questione e, dall'altro, per aver convalidato la conclusione della Commissione secondo cui l'attribuzione diretta dell'appalto relativo a tale costruzione non costituiva una modalità di tale aiuto inscindibile dall'oggetto di quest'ultimo.

52 A questo proposito, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, il procedimento previsto dall'articolo 108 TFUE non deve mai portare ad un risultato che sia contrario alle disposizioni specifiche del Trattato. Pertanto, un aiuto di Stato che, in quanto tale o in virtù di alcune delle sue modalità, violi disposizioni o principi generali del diritto dell'Unione non può essere dichiarato compatibile con il mercato interno (sentenza del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punto 96 e giurisprudenza citata).

53 Come rilevato dall'avvocata generale, in sostanza, al paragrafo 33 delle sue conclusioni, risulta dunque dalla giurisprudenza della Corte che la Commissione deve tener conto delle violazioni di disposizioni del diritto dell'Unione diverse da quelle in materia di aiuti di Stato nel caso in cui una siffatta violazione discenda dall'attività economica finanziata, dall'aiuto o dall'oggetto del medesimo in quanto tali od anche dalle modalità indissolubilmente connesse all'oggetto dell'aiuto (v., in tal senso, sentenze del 22 marzo 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, punto 14, e del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punti 98 e 103 nonché giurisprudenza citata).

54 Pertanto, qualora le modalità di un aiuto siano a tal punto indissolubilmente connesse all'oggetto del medesimo che non sarebbe possibile valutarle isolatamente, il loro effetto sulla compatibilità o sulla incompatibilità dell'aiuto suddetto nel suo insieme deve necessariamente essere valutato nell'ambito del procedimento previsto dall'articolo 108 TFUE (sentenza del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punto 97 nonché giurisprudenza citata). Siffatte modalità rientrano dunque tra gli elementi che la Commissione è chiamata ad esaminare nonché, eventualmente, ad approvare, sicché, qualora esse conducano ad una violazione di disposizioni o di principi generali del diritto dell'Unione, una decisione adottata dalla Commissione che autorizzasse il medesimo aiuto sarebbe necessariamente viziata da illegittimità (v., in tal senso, sentenza del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punto 99).

55 A questo proposito, giustamente il Tribunale ha statuito, al punto 30 della sentenza impugnata, che non si può dedurre dalla sentenza del 22 settembre 2020, Austria/Commissione (C-594/18 P, EU:C:2020:742), che la Corte abbia inteso abbandonare la propria giurisprudenza secondo cui occorre operare una distinzione tra le modalità che presentano un nesso inscindibile con l'oggetto dell'aiuto e quelle che non presentano un nesso siffatto, e che, pertanto, occorreva respingere gli argomenti della Repubblica d'Austria a ciò correlati. Certo, la Corte non ha fatto riferimento, nella sentenza del 22 settembre 2020, Austria/Commissione (C-594/18 P, EU:C:2020:742), alla propria giurisprudenza relativa alle modalità inscindibili da un aiuto o dall'oggetto di quest'ultimo. Tuttavia, ciò dipende dal fatto che, nella causa decisa da quest'ultima sentenza, veniva in questione soltanto una presunta violazione del diritto dell'Unione derivante dall'attività economica stessa che l'aiuto in questione in quella causa mirava a finanziare e che, per tale ragione, non poteva essere separata dall'oggetto di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punto 98).

1) Sulla definizione dell'oggetto dell'aiuto in questione

56 Occorre anzitutto verificare se il Tribunale abbia giustamente definito l'oggetto dell'aiuto in questione al punto 36 della sentenza impugnata come consistente soltanto nel «mettere gratuitamente a disposizione due nuovi reattori nucleari a favore della società Paks II ai fini del loro funzionamento», escludendo così dall'oggetto suddetto la costruzione di tali reattori.

57 Per quanto riguarda, in via preliminare, la ricevibilità dell'argomentazione diretta contro il punto 36 della sentenza impugnata, occorre rilevare, da un lato, che, se, in conformità all'articolo 170, paragrafo 1, del regolamento di procedura, l'impugnazione non può modificare l'oggetto del giudizio svoltosi dinanzi al Tribunale, un ricorrente è però legittimato a presentare un'impugnazione facendo valere, dinanzi alla Corte, motivi ed argomenti derivati dalla sentenza impugnata stessa e che mirano a criticarne, in diritto, la fondatezza (v. sentenza del 4 ottobre 2024, Aeris Invest/Commissione e CRU, C-535/22 P, EU:C:2024:819, punto 146 e giurisprudenza citata). Pertanto, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica francese nella sua controreplica, la Repubblica d'Austria è legittimata a sollevare, per la prima volta in sede di impugnazione, un'argomentazione diretta contro la delimitazione dell'oggetto dell'aiuto in questione operata dal Tribunale al punto 36 della sentenza impugnata.

58 Dall'altro lato, secondo la giurisprudenza, in caso di impugnazione, la Corte non è competente a constatare i fatti, né, in linea di principio, ad esaminare le prove che il Tribunale ha assunto a sostegno di tali fatti. Il potere di controllo della Corte sulle constatazioni in punto di fatto operate dal Tribunale si estende, segnatamente, allo snaturamento dei fatti, vale a dire all'inesattezza materiale di tali constatazioni risultante dai documenti del fascicolo, allo snaturamento degli elementi di prova, alla qualificazione giuridica di questi ultimi e alla questione se le norme in materia di onere e di acquisizione della prova siano state rispettate (v. sentenza del 10 settembre 2024, Commissione/Irlanda e a., C-465/20 P, EU:C:2024:724, punti 168 e 169 nonché giurisprudenza citata). Orbene, nel caso di specie, con la sua argomentazione diretta contro la delimitazione dell'oggetto della misura di aiuto in questione operata dal Tribunale, la Repubblica d'Austria contesta non già la constatazione dei fatti compiuta dal Tribunale, bensì la qualificazione giuridica di questi ultimi da esso operata.

59 Quanto al merito della valutazione contenuta al punto 36 della sentenza impugnata, il Tribunale si è basato sulla premessa ricordata al punto 56 della presente sentenza per considerare che «[l]a questione se l'aggiudicazione dell'appalto per la costruzione di questi due reattori avrebbe dovuto essere oggetto di una gara d'appalto riguarda la fabbricazione e l'approvvigionamento del bene che sarà messo gratuitamente a disposizione e si colloca quindi a monte della misura di aiuto propriamente detta», prima di concludere che, «[p]ertanto, la decisione di attribuzione dell'appalto per lo sviluppo e la costruzione dei due nuovi reattori [nucleari] non [costituiva] una modalità dell'aiuto stesso».

60 Orbene, non si può escludere dall'oggetto della misura di aiuto in questione un'operazione i cui elementi essenziali risultino dalla notifica della misura stessa e che costituisca parte integrante di quest'ultima, in quanto essa costituisce un elemento necessario alla realizzazione della misura summenzionata e, pertanto, alla realizzazione del suo obiettivo.

61 Nel caso di specie, come risulta dal punto 2 della sentenza impugnata, l'obiettivo perseguito mediante l'aiuto previsto dall'Ungheria era di sostenere l'attività di produzione di energia nucleare, il quale obiettivo era perseguito mediante un progetto inteso, secondo il titolo stesso della notifica della misura di aiuto in questione, allo «sviluppo di due nuovi reattori nucleari».

Risulta altresì dai punti 5 e 6 della sentenza impugnata che, secondo l'accordo intergovernativo, lo sviluppo di questi due nuovi reattori nucleari includeva la loro progettazione e la loro costruzione, operazione i cui elementi essenziali, vale a dire l'identità del costruttore e le specifiche tecniche dei due nuovi reattori nucleari di cui sopra, risultavano dalla notifica della misura di aiuto in questione.

62 Per giunta, nel considerando 9 della decisione controversa, citato al punto 116 della sentenza impugnata, si afferma, al punto 2.1, intitolato «Descrizione del progetto», che «[l]a misura consiste nello sviluppo di due nuovi reattori nucleari [...] in Ungheria, la cui costruzione è interamente finanziata dallo Stato ungherese a beneficio dell'entità Paks II [...] che sarà proprietaria e gestirà i nuovi reattori». Nel medesimo contesto, nei considerando da 324 a 328 di detta decisione, la misura di aiuto notificata viene descritta dalla Commissione come uno «strumento adeguato per la costruzione dei [...] nuovi reattori» rispondente «[al]l'obiettivo di interesse comune della promozione dell'energia nucleare».

63 Per quanto riguarda l'importo dell'aiuto in questione, risulta dal punto 188 della sentenza impugnata, che riprende le indicazioni contenute nel considerando 15 di detta decisione, che tale aiuto «[comprendeva] una linea di credito rinnovabile di 10 miliardi di euro e un importo supplementare di 2,5 miliardi di euro versato dallo Stato ungherese». Come risulta dal punto 7 della presente sentenza, tale linea di credito era, secondo l'accordo intergovernativo, fornita mediante il prestito concesso all'Ungheria dalla Federazione russa e la sua utilizzazione era limitata esclusivamente alla progettazione, alla costruzione e alla messa in servizio dei due nuovi reattori nucleari. Infine, come è indicato al punto 48 della presente sentenza, all'udienza la Commissione ha confermato che l'importo investito dall'Ungheria nell'ambito del progetto in questione corrispondeva, segnatamente, al costo della costruzione di questi due nuovi reattori nucleari.

64 È dunque giocoforza constatare che, nella misura in cui la costruzione dei suddetti reattori era, da un lato, un elemento necessario per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito mediante la misura notificata in questione e, dall'altro, un'operazione finanziata, quantomeno indirettamente, mediante risorse dell'Ungheria, tale costruzione costituiva parte integrante della misura di aiuto notificata dal suddetto Stato membro e non poteva dunque essere validamente esclusa dal Tribunale dall'oggetto della medesima misura.

65 Pertanto, l'affermazione del Tribunale, al punto 36 della sentenza impugnata, secondo cui il solo oggetto di tale aiuto era «mettere gratuitamente a disposizione due nuovi reattori nucleari a favore della società Paks II ai fini del loro funzionamento» deriva da una qualificazione giuridica erronea dei fatti pertinenti.

2) Sull'esistenza di una modalità inscindibile

66 Alla luce di tali circostanze, occorre poi verificare se, malgrado l'errore nella qualificazione giuridica dei fatti constatato al punto 65 della presente sentenza, giustamente il Tribunale abbia, al punto 39 della sentenza impugnata, confermato la conclusione formulata in via principale nella decisione controversa secondo cui l'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari, vale a dire l'attribuzione di tale appalto alla JSC NIAEP senza una previa procedura di gara pubblica, non costituiva una modalità inscindibile dall'oggetto dell'aiuto suddetto, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 54 della presente sentenza.

67 Occorre infatti ricordare che, in virtù di una consolidata giurisprudenza, se la motivazione di una sentenza del Tribunale rivela una violazione del diritto dell'Unione, ma il dispositivo di tale sentenza risulta fondato per altre ragioni di diritto, tale violazione non è idonea a determinare l'annullamento della sentenza in questione ed occorre procedere ad una sostituzione della motivazione *in parte qua* (sentenza del 14 dicembre 2023, Commissione/Amazon.com e a., C-457/21 P, EU:C:2023:985, punto 51 nonché giurisprudenza citata).

68 A questo proposito, l'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari costituiva necessariamente una modalità connessa all'oggetto dell'aiuto in questione, dato che, come si è constatato al punto 64 della presente sentenza, tale costruzione era parte integrante della misura in questione come notificata dall'Ungheria e intesa alla messa a disposizione a titolo gratuito dei due nuovi reattori a favore della società Paks II.

69 Nondimeno, come rilevato dall'avvocata generale, in sostanza, al paragrafo 48 delle sue conclusioni, resta da esaminare se tale modalità possa essere considerata a tal punto indissolubilmente connessa all'oggetto dell'aiuto in questione che la Commissione era tenuta ad includere una valutazione della conformità di tale modalità alla normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici nell'ambito del suo esame della compatibilità di tale aiuto con il mercato interno.

70 Come si è ricordato al punto 54 della presente sentenza, devono essere valutate dalla Commissione nell'ambito del procedimento previsto dall'articolo 108 TFUE le modalità inscindibili dall'oggetto di un aiuto, vale a dire quelle che sono a tal punto indissolubilmente connesse a tale oggetto che non sarebbe possibile valutarle isolatamente, di modo che il loro effetto sulla compatibilità o sull'incompatibilità di tale aiuto nel suo insieme con il mercato interno deve necessariamente essere valutato nell'ambito di detto procedimento.

71 Per contro, non costituiscono modalità inscindibili dall'oggetto di un aiuto le modalità che, pur facendo parte della misura di aiuto in questione, non sono concretamente necessarie per la realizzazione del suo oggetto o per il suo funzionamento (v., in tal senso, sentenze del 22 marzo 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:5, punto 14, e del 2 maggio 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punto 47 e giurisprudenza citata). Così la Corte ha statuito che non costituiscono modalità inscindibili di una misura di aiuto delle misure, certo connesse di fatto, ma giuridicamente distinte, adottate dallo Stato membro interessato (ordinanza del 14 dicembre 2023, CAPA e a./Commissione, C-742/21 P, EU:C:2023:1000, punto 93 nonché giurisprudenza citata).

72 Nella specie, contrariamente a quanto statuito dal Tribunale al punto 39 della sentenza impugnata, l'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari costituisce una modalità inscindibile dall'oggetto della misura di aiuto notificata dall'Ungheria alla Commissione, la quale mirava a sviluppare tali reattori in vista della loro messa a disposizione, a titolo gratuito, a favore della società Paks II. Infatti, come risulta dalle constatazioni operate dal Tribunale ai punti da 6 a 8 della sentenza impugnata, la modalità consistente in una siffatta attribuzione era indispensabile per la realizzazione dell'oggetto dell'aiuto così definito.

73 Secondo dette constatazioni, la Federazione russa si è impegnata a concedere all'Ungheria un prestito al fine di finanziare lo sviluppo dei due nuovi reattori nucleari della centrale nucleare di Paks, la cui costruzione sarebbe stata realizzata dalla JSC NIAEP, designata dalla Federazione russa, fermo restando che la maggior parte dei fondi necessari per tale sviluppo doveva essere detenuta dalla banca per lo sviluppo e gli affari economici esteri della Russia e che quest'ultima

doveva effettuare dei versamenti a favore della JSC NIAEP, su richiesta della società Paks II, per ciascuna fase di costruzione di tali reattori considerata compiuta. Tale prestito consisteva dunque in una linea di credito rinnovabile di EUR 10 miliardi la cui utilizzazione era limitata esclusivamente alla progettazione, alla costruzione di questi nuovi reattori e alla loro messa in servizio. Per giunta, era previsto che l'importo supplementare di EUR 2,5 miliardi proveniente dal bilancio proprio dell'Ungheria, necessario per finanziare il suddetto sviluppo, doveva anch'esso essere versato direttamente alla JSC NIAEP su richiesta della società Paks II, in questo caso dall'agenzia di gestione del debito governativo di detto Stato membro.

74 Orbene, tale formula di finanziamento, destinata specificamente a sviluppare i nuovi reattori in vista della loro messa a disposizione a titolo gratuito a favore della società Paks II e che prevedeva una liberazione graduale dei fondi a favore della JSC NIAEP di pari passo con l'avanzamento dei lavori per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari in questione, conferma che l'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione di tali reattori a quest'ultima società era indissolubilmente connessa alla suddetta messa a disposizione.

75 Ne consegue che, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 52 della presente sentenza, un'eventuale violazione, attraverso questa modalità inscindibile dalla misura di aiuto in questione, di disposizioni o principi generali del diritto dell'Unione, come la normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici, era suscettibile di ostare a che tale misura fosse dichiarata compatibile con il mercato interno, nell'ambito di un procedimento svolto ai sensi dell'articolo 108 TFUE.

76 Un'analisi della conformità dell'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari a tale normativa si imponeva a maggior ragione per il fatto che l'organizzazione di una procedura di gara d'appalto aperta, imparziale e incondizionata in vista dell'attribuzione di un appalto vertente sulla costruzione di un'infrastruttura è, come giustamente osservato dalla Repubblica d'Austria, suscettibile di avere un'incidenza, segnatamente, sul costo dell'investimento richiesto per tale costruzione e sulle proprietà di tale infrastruttura e, pertanto, sull'entità del vantaggio eventualmente concesso ad un'impresa o a un gruppo di imprese in questo modo (v., in tal senso e per analogia, sentenze del 24 ottobre 2013, Land Burgenland e a./Commissione, C-214/12 P, C-215/12 P e C-223/12 P, EU:C:2013:682, punto 94; del 7 marzo 2018, SNCF Mobilités/Commissione, C-127/16 P, EU:C:2018:165, punto 140, nonché del 17 novembre 2022, Volotea e easyJet/Commissione, C-331/20 P e C-343/20 P, EU:C:2022:886, punto 126 e giurisprudenza citata).

77 Invero, risulta dalla giurisprudenza della Corte che non incombe alla Commissione ricercare, di propria iniziativa e in mancanza di qualsiasi indizio in tal senso, tutte le informazioni che potrebbero presentare un nesso con il caso sottoposto al suo esame, quand'anche simili informazioni siano di pubblico dominio (sentenza del 5 settembre 2024, Slovenia/Commissione, C-447/22 P, EU:C:2024:678, punto 56 e giurisprudenza citata). Tuttavia, nel caso di specie, come risulta dai considerando da 279 a 287 della decisione controversa ai quali rinvia il punto 25 della sentenza impugnata, la questione della compatibilità dell'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari con la normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici era stata sollevata da numerose parti interessate nel corso del procedimento che aveva portato alla decisione controversa.

78 È dunque giocoforza constatare, in primo luogo, che erroneamente il Tribunale ha statuito, al punto 38 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva potuto correttamente considerare che la legittimità della decisione controversa non dipendeva dal rispetto, da parte dell'Ungheria,

delle norme dell'Unione in materia di affidamento di appalti pubblici, dato che, anche nell'ipotesi in cui il ricorso ad una procedura di gara d'appalto avrebbe potuto alterare l'importo dell'aiuto, tale circostanza non avrebbe avuto di per sé alcuna conseguenza sul vantaggio che tale aiuto costituiva per il suo beneficiario, il quale era consistito nella messa a disposizione gratuita di due nuovi reattori nucleari a favore della società Paks II, in vista del loro esercizio. Una siffatta constatazione è infatti incompatibile con la circostanza che la modalità costituita dall'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione di tali reattori era indissolubilmente connessa a tale messa a disposizione e doveva dunque essere inclusa nell'esame della compatibilità della misura di aiuto in questione con il mercato interno, nell'ambito del procedimento svolto ai sensi dell'articolo 108 TFUE.

79 In secondo luogo, è parimenti viziata da errore la constatazione formulata dal Tribunale al punto 37 della sentenza impugnata, secondo la quale «una violazione delle norme sugli appalti pubblici inciderebbe unicamente sul mercato dei lavori di costruzione di centrali nucleari e non può avere conseguenze sull'appalto oggetto della misura di aiuto». Infatti, una condizione come quella così formulata in tale punto della sentenza impugnata non risulta affatto dalla giurisprudenza citata al punto 52 della presente sentenza. Come ricordato dall'avvocata generale al paragrafo 56 delle sue conclusioni, risulta dalla giurisprudenza della Corte che, quando la Commissione valuta se un aiuto previsto soddisfi la condizione enunciata all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE di non alterare le condizioni degli scambi in una misura contraria all'interesse comune, essa deve tener conto degli effetti negativi che tale aiuto può avere sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri in generale (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2020, Austria/Commissione, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punto 101).

80 Pertanto, non si può escludere che la violazione di una disposizione del diritto dell'Unione suscettibile di produrre una distorsione della concorrenza su un mercato differente ma collegato a quello interessato dalla misura di aiuto notificata, debba essere presa in considerazione dalla Commissione nell'ambito del suo esame della compatibilità di quest'ultima con il mercato interno. Ciò vale, nel caso di specie, per quanto riguarda un'eventuale distorsione della concorrenza che possa essere derivata, sul mercato della costruzione di centrali nucleari, dall'attribuzione dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari sul sito di Paks in violazione della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici, dato che tale attribuzione costituiva una modalità inscindibile dall'oggetto della misura di aiuto in questione.

81 Risulta dall'insieme delle considerazioni che precedono che, alla luce della conclusione formulata in via principale dalla Commissione nella decisione controversa, secondo la quale essa non era tenuta ad esaminare se l'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari fosse conforme alla normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici, il Tribunale ha commesso un errore di diritto laddove ha considerato, da un lato, al punto 36 della sentenza impugnata, che l'oggetto della misura di aiuto in questione non comprendeva la costruzione di questi due nuovi reattori e, dall'altro, al punto 39 della sentenza impugnata, che giustamente la Commissione aveva ritenuto che l'attribuzione dell'appalto per la costruzione di questi due nuovi reattori nucleari non costituisse una modalità di tale aiuto che presentava un nesso inscindibile con quest'ultimo.

82 Di conseguenza, occorre accogliere la prima e la seconda parte del primo motivo di impugnazione.

83 Occorre tuttavia esaminare anche la terza parte di tale primo motivo, mediante la quale la Repubblica d'Austria contesta l'esame, da parte del Tribunale, della conclusione formulata *ad abundantiam* dalla Commissione secondo cui, in sostanza, l'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari non comportava, in ogni caso, alcuna violazione della direttiva 2014/25.

2. Sulla terza parte del primo motivo di impugnazione

a) Argomentazione delle parti

84 Con la terza parte del primo motivo di impugnazione, la Repubblica d'Austria, sostenuta dal Granducato di Lussemburgo, contesta i punti da 40 a 50 della sentenza impugnata, e segnatamente il punto 41 di quest'ultima, nel quale il Tribunale ha indicato, in sostanza, che, anche ritenendo che l'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari potesse essere qualificata come modalità inscindibile dalla misura di aiuto in questione o dall'oggetto di quest'ultima, giustamente la Commissione aveva considerato, nel considerando 285 della decisione controversa, che essa poteva rinviare, *ad abundantiam*, alla propria valutazione effettuata in proposito nell'ambito del procedimento per inadempimento del 2015. La Repubblica d'Austria precisa che, come risulta dal punto 40 della sentenza impugnata, la Commissione ha rilevato che, in ogni caso, il rispetto, da parte dell'Ungheria, della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici era stato valutato nell'ambito di detto procedimento per inadempimento, la cui conclusione preliminare era stata che le procedure stabilite dalla direttiva 2014/25 erano inapplicabili all'attribuzione di tale appalto di costruzione sulla base dell'articolo 50, lettera c), di tale direttiva.

85 Secondo la Repubblica d'Austria, un semplice rinvio ad un procedimento per inadempimento non pubblico concluso, ossia il procedimento per inadempimento del 2015, non costituisce una motivazione sufficiente, tanto più che prima dell'adozione della decisione controversa erano state presentate alla Commissione delle osservazioni concernenti la possibile violazione della normativa sugli appalti pubblici. Tale constatazione sarebbe confermata dal fatto che il Tribunale ha dovuto chiedere alla Commissione, a seguito di una misura di organizzazione del procedimento, di fornirgli i documenti pertinenti sul procedimento per inadempimento del 2015, senza i quali esso non avrebbe potuto stabilire se vi fosse stata violazione della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici.

86 Inoltre, la Repubblica d'Austria sostiene che l'eccezione prevista dall'articolo 50, lettera c), ii), della direttiva 2014/25 deve essere interpretata in maniera restrittiva. Orbene, sarebbe probabile che le esigenze tecniche del progetto in questione, che si sarebbero concentrate sugli aspetti attinenti alla sicurezza, siano state ristrette artificiosamente al modello di costruzione russo per poter ottenere un finanziamento russo.

87 A questo proposito, la Repubblica d'Austria fa valere che, contrariamente a quanto il Tribunale ha indicato al punto 38 della sentenza impugnata, non spettava ad esso dimostrare che altri offerenti avrebbero potuto fornire i due nuovi reattori nucleari «a condizioni migliori o ad un prezzo inferiore».

88 Infine, la Repubblica d'Austria sostiene che né il principio dell'autorità di cosa giudicata, né quello della certezza del diritto ostano a che un procedimento per inadempimento concluso venga riaperto in qualsiasi momento. Pertanto, a suo avviso, se la Commissione avesse concluso nella

fattispecie, nell'ambito della sua valutazione della misura di aiuto in questione, che vi era stata una violazione della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici, niente le avrebbe impedito di avviare un nuovo procedimento per inadempimento contro l'Ungheria.

89 La Commissione sostiene che giustamente il Tribunale ha constatato, al punto 41 della sentenza impugnata, che essa poteva fondarsi su un procedimento per inadempimento concluso. Risulterebbe dagli elementi di prova prodotti dinanzi al Tribunale, a seguito di una misura di organizzazione del procedimento, che l'attribuzione diretta della costruzione dei due nuovi reattori nucleari per ragioni tecniche ai sensi dell'articolo 50, lettera c), della direttiva 2014/25 era giustificata «per le parti essenziali del progetto». La Commissione sottolinea che, per giungere ad una soluzione soddisfacente, l'Ungheria si era detta anche pronta ad agire in maniera trasparente «riguardo alla maggior parte delle altre parti del progetto». Tale impegno avrebbe «permesso alla Commissione di chiudere il procedimento per inadempimento». Inoltre, esaminare la conformità al diritto dell'Unione dell'attribuzione diretta della costruzione di questi due nuovi reattori nell'ambito del procedimento che aveva dato luogo alla decisione controversa, malgrado essa lo avesse già fatto nell'ambito del procedimento per inadempimento, avrebbe nuociuto all'utilizzazione efficace delle risorse della Commissione.

90 Secondo la Commissione, la decisione dell'Ungheria in materia costituisce una «decisione strategica sovrana dello Stato membro», che essa non aveva alcuna ragione di contestare. Tale decisione sarebbe giustificata anche dall'esperienza acquisita in precedenza con il costruttore in questione e, come il Tribunale avrebbe indicato al punto 46 della sentenza impugnata, il Centro comune di ricerca (JRC) e gli esperti della direzione generale (DG) «Energia» della Commissione avrebbero confermato la singolarità tecnica del reattore VVER 1200 prodotto da tale costruttore e scelto dall'Ungheria. Del resto, poiché per le parti essenziali del progetto era disponibile un solo appaltatore, sarebbe stato giustificato attribuire l'intero appalto in questione a tale costruttore.

91 La Commissione sostiene che non è sufficiente che la Repubblica d'Austria rilevi una violazione della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici, dato che, in particolare, nel caso di specie, «una valutazione del mercato aveva rivelato che non era disponibile nessun altro fornitore». Pertanto, il Tribunale non avrebbe chiesto alla Repubblica d'Austria di fornire una «prova impossibile», ma si sarebbe accontentato di constatare, al punto 64 della sentenza impugnata, che, nelle circostanze del caso di specie, incombeva a detto Stato membro presentare elementi che indicassero l'esistenza di un'altra soluzione per la costruzione di questi due nuovi reattori.

92 Del resto, gli elementi di prova che la Commissione aveva prodotto dinanzi al Tribunale riguardo al procedimento per inadempimento del 2015 (v. punto 34 della presente sentenza) avrebbero chiaramente dimostrato che l'attribuzione diretta della costruzione dei suddetti reattori era giustificata per le parti essenziali del progetto in questione. Secondo la Commissione, il Tribunale ha giustamente constatato, al punto 47 della sentenza impugnata, che sarebbe stato contrario al principio della certezza del diritto adottare, nella decisione controversa, una posizione contraria a quella difesa dalla Commissione nell'ambito del procedimento per inadempimento del 2015.

93 Infine, all'udienza dinanzi alla Corte, la Commissione ha affermato che, all'epoca dell'aggiudicazione, nel 2014, la JSC NIAEP era il solo fornitore disponibile della tecnologia nucleare in questione e che tale tecnologia era la più appropriata, se non l'unica, per realizzare il progetto in questione. Essa ha chiarito che nessun'altra tecnologia poteva soddisfare i capitolati degli oneri tecnici in collegamento con i 2 400 megawatt appropriati per il mercato ungherese e

che era per questa ragione che i due nuovi reattori nucleari dovevano essere considerati come facenti parte dell'oggetto dell'aiuto in questione. Inoltre, occorrerebbe, per la Corte, effettuare la propria valutazione in rapporto alla situazione del mercato della costruzione di reattori nucleari nel 2017. A quell'epoca, soltanto i reattori della suddetta tecnologia sarebbero stati adatti per il sito di Paks, se non altro per ragioni di sicurezza.

94 La Repubblica francese fa valere che, laddove la Repubblica d'Austria eccepisce un difetto di motivazione della decisione controversa, la sua argomentazione è irricevibile, nella misura in cui quest'ultimo Stato membro non avrebbe presentato una siffatta argomentazione dinanzi al Tribunale. A questo proposito, la Commissione sostiene, nella sua controreplica, che la Repubblica d'Austria non fa neppure valere che i punti 40 e seguenti della sentenza impugnata, relativi al procedimento per inadempimento del 2015, siano inficiati da un difetto di motivazione. La Repubblica di Polonia sostiene che qualsiasi argomentazione della Repubblica d'Austria diretta a contestare le constatazioni in punto di fatto compiute dal Tribunale riguardo al procedimento per inadempimento del 2015 è irricevibile.

95 Ad ogni modo, la Repubblica francese considera che la Commissione ha motivato in termini giuridicamente sufficienti la decisione controversa per quanto riguarda il rispetto, da parte dell'Ungheria, della direttiva 2014/25. Nella misura in cui le motivazioni corrispondenti erano state formulate «assolutamente *ad abundantiam*», sarebbe stato lecito per la Commissione adottare una motivazione limitata, senza violare l'articolo 296 TFUE, conciliando il requisito di motivazione con il carattere in linea di principio riservato degli elementi rientranti in un procedimento per inadempimento concluso. A questo proposito, la Repubblica di Polonia fa valere che, tenuto conto del carattere sensibile delle informazioni che vi erano collegate, la Repubblica d'Austria non poteva ragionevolmente attendersi che esse venissero rese pubbliche.

b) Giudizio della Corte

96 Con la terza parte del primo motivo di impugnazione, la Repubblica d'Austria addebita al Tribunale, da un lato, di aver commesso un errore di diritto affermando che la Commissione aveva motivato in termini giuridicamente sufficienti la propria conclusione formulata *ad abundantiam* al considerando 285 della decisione controversa. In tale considerando, la Commissione ha indicato, in sostanza, che, anche supponendo che essa fosse tenuta ad esaminare la compatibilità dell'attribuzione diretta della costruzione dei due nuovi reattori nucleari con la normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici, non vi era stata alcuna violazione della direttiva 2014/25, dato che tale attribuzione diretta rientrava nell'applicazione dell'articolo 50, lettera c), di quest'ultima.

97 Dall'altro lato, la Repubblica d'Austria invoca una serie di argomenti diretti contro la constatazione effettuata dalla Commissione riguardo all'assenza di violazione della direttiva 2014/25.

98 Per quanto riguarda gli argomenti invocati segnatamente dalla Repubblica francese riguardo alla ricevibilità della censura relativa all'assenza di constatazione del difetto di motivazione della decisione controversa, è sufficiente rilevare che, con la prima parte del decimo motivo del ricorso proposto dinanzi al Tribunale, la Repubblica d'Austria aveva dedotto un difetto di motivazione della decisione controversa. Risulta d'altronde senza ambiguità dal punto 41 della sentenza impugnata che la Repubblica d'Austria ha contestato in maniera espressa dinanzi al Tribunale

anche il fatto che la Commissione aveva, *ad abundantiam*, al considerando 285 della decisione controversa, rinviato alla valutazione che essa aveva effettuato nell'ambito del procedimento per inadempimento del 2015.

99 Ad ogni modo, un difetto di motivazione, che rientra nella violazione delle forme sostanziali, costituisce un motivo di ordine pubblico il cui esame può aver luogo in qualsiasi fase del procedimento, anche se la parte che lo invoca si è astenuta dal farlo dinanzi al Tribunale (v., in tal senso, sentenze del 1º luglio 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e a., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, punti da 48 a 50, nonché del 26 marzo 2020, Riesame Simpson/Consiglio e HG/Commissione, C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punto 57).

100 Pertanto, la censura relativa all'assenza di constatazione del difetto di motivazione della decisione controversa, dedotta nell'ambito della terza parte del primo motivo di impugnazione, è ricevibile.

101 Per quanto riguarda la fondatezza della documentazione presentata nell'ambito di questa terza parte del motivo, occorre ricordare che, secondo una consolidata giurisprudenza, l'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE costituisce una formalità sostanziale che deve essere distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, tenendo presente che quest'ultima attiene alla legittimità nel merito dell'atto controverso. La motivazione prescritta dall'articolo 296 TFUE dev'essere adeguata alla natura dell'atto in questione e deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione autrice di tale atto, in modo da permettere agli interessati di conoscere le giustificazioni della misura adottata ed al giudice competente di esercitare il proprio controllo. A questo proposito, la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti dell'articolo sopra citato deve essere valutata alla luce non solo del suo tenore letterale, ma anche del suo contesto nonché dell'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (v. sentenza del 10 settembre 2024, Commissione/Irlanda e a., C-465/20 P, EU:C:2024:724, punti 389, 391 e 392 nonché giurisprudenza citata).

102 È alla luce di tale giurisprudenza che occorre esaminare se il Tribunale abbia commesso un errore di diritto statuendo, in sostanza, che la conclusione formulata *ad abundantiam* al considerando 285 della decisione controversa era motivata in termini giuridicamente sufficienti in virtù del rinvio che in essa era effettuato al procedimento per inadempimento del 2015.

103 Occorre ricordare che, mediante tale considerando, la Commissione si è accontentata di affermare che «la conformità dell'Ungheria alla direttiva [2014/25] [era] stata valutata nel contesto di un procedimento distinto da parte della Commissione, nell'ambito del quale la conclusione preliminare sulla base delle informazioni disponibili [era] che le procedure di cui alla direttiva [2014/25] non sarebbero [state] applicabili all'affidamento dell'incarico per i lavori di costruzione relativi ai due reattori sulla base dell'articolo 50, lettera c), della direttiva stessa».

104 Certo, come rilevato dall'avvocata generale al paragrafo 70 delle sue conclusioni, un procedimento per inadempimento e un procedimento svolto a norma dell'articolo 108 TFUE possono cumularsi nel caso in cui una misura statale entri allo stesso tempo nella sfera di applicazione delle disposizioni in materia di aiuti di Stato e in quella di altre disposizioni del Trattato.

105 Tuttavia, occorre altresì ricordare che la Corte ha statuito che la Commissione non ha il potere di stabilire in maniera definitiva, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, i diritti e gli obblighi di uno Stato membro o di fornirgli delle garanzie concernenti la compatibilità di un

determinato comportamento con il diritto dell'Unione, dato che, a norma dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE, la Corte è competente in via esclusiva a constatare che uno Stato membro è venuto meno ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei Trattati. Pertanto, la chiusura, da parte della Commissione, di un procedimento per la constatazione di un inadempimento contro uno Stato membro, la quale costituisce l'esercizio di un potere di valutazione discrezionale di detta istituzione, sul quale, peraltro, la Corte non può esercitare un controllo giurisdizionale, non può essere determinante ai fini della valutazione della conformità al diritto dell'Unione della normativa o della misura nazionale che ha costituito l'oggetto di tale procedimento (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, Tecno*37, C-242/23, EU:C:2024:831, punti 29, 32 e 33 nonché giurisprudenza citata).

106 Così, nel caso di specie, nulla certo impediva alla Commissione di riferirsi, nella decisione controversa, al procedimento per inadempimento del 2015 e, in particolare, alle conclusioni che essa aveva tratto al termine delle valutazioni effettuate in quell'occasione, tenendo conto, se del caso, di informazioni o di elementi che potevano esserle pervenuti successivamente alla chiusura di detto procedimento e prima dell'adozione della decisione controversa.

107 Per contro, alla luce della giurisprudenza citata al punto 105 della presente sentenza, un semplice riferimento ad un siffatto procedimento per inadempimento nonché alla disposizione che sarebbe, secondo la Commissione, applicabile al caso di specie, senza alcuna indicazione degli altri elementi concreti presi in considerazione da detta istituzione e della metodologia in base alla quale essa è arrivata alla propria conclusione, non può soddisfare le prescrizioni dell'articolo 296 TFUE.

108 Orbene, come risulta dal punto 103 della presente sentenza, le motivazioni esposte dalla Commissione al considerando 285 della decisione controversa non contengono alcun elemento suscettibile di mostrare in maniera chiara e non equivoca il ragionamento di tale istituzione che le ha permesso di giungere alla constatazione secondo cui l'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori sul sito di Paks era conforme alla direttiva 2014/25.

109 Non se ne può dedurre neppure la ragione per la quale la Commissione si è fondata su tale direttiva nella decisione controversa, malgrado che, conformemente all'articolo 106, paragrafo 1, e all'articolo 107, primo comma, di detta direttiva, il termine di trasposizione di quest'ultima fosse fissato al 18 aprile 2016 e che la direttiva 2004/17 sia stata abrogata soltanto con effetto a partire da questa data. Ciò vale a maggior ragione per il fatto che, interrogata in proposito dalla Corte all'udienza, la Commissione ha dichiarato che al caso di specie era applicabile, *ratione temporis*, la direttiva 2004/17.

110 Ad ogni modo, anche supponendo che il Tribunale abbia tenuto conto, nell'ambito della sua valutazione, non soltanto del considerando 285 della decisione controversa, ma anche del considerando 372 di quest'ultima, come la Commissione l'ha invitato a fare (v. punto 34 della presente sentenza), è giocoforza constatare che neppure quest'ultimo considerando fa apparire elementi di giustificazione quali contemplati ai punti 108 e 109 della presente sentenza. Infatti, il considerando 372 dalla decisione suddetta rientra nella parte di quest'ultima dedicata agli effetti potenziali dell'esercizio parallelo dei rettori nucleari esistenti sul sito di Paks e dei due nuovi reattori nucleari. Se ivi si fa menzione del fatto che sarebbe la prima volta che la tecnologia scelta per la costruzione di questi due nuovi reattori nucleari era utilizzata in Europa, nonché del fatto che «la parte tecnicamente non esentata del progetto [doveva essere ottenuta] in linea con i requisiti per gli appalti UE», tali elementi vengono menzionati nel contesto della presentazione delle osservazioni dell'Ungheria senza essere espressamente convalidati dalla Commissione.

111 Inoltre, riguardo agli elementi ottenuti a seguito di una misura di organizzazione del procedimento e di cui il Tribunale ha tenuto conto nei punti da 42 a 46 della sentenza impugnata, contemplati al punto 34 della presente sentenza, nonché quelli ai quali la Commissione ha fatto riferimento all'udienza dinanzi alla Corte, contemplati al punto 93 della presente sentenza, è sufficiente ricordare che il fatto che la Commissione abbia fornito, in corso di giudizio, sia dinanzi al Tribunale che davanti alla Corte, simili elementi, eventualmente, suscettibili di motivare la decisione controversa non può compensare l'insufficienza della motivazione iniziale di tale decisione. Infatti, salvo circostanze eccezionali, la motivazione non può essere esplicitata, per la prima volta e *a posteriori*, dinanzi al giudice (v., per analogia, sentenza dell'11 maggio 2023, Commissione/Sopra Steria Benelux e Unisys Belgium, C-101/22 P, EU:C:2023:396, punto 88 nonché giurisprudenza citata). Orbene, simili circostanze non risultano né dalla sentenza impugnata né dal fascicolo sottoposto alla Corte.

112 Alla luce di tali circostanze, occorre constatare che il Tribunale è incorso in un errore di diritto laddove ha dichiarato, al punto 48 della sentenza impugnata, che, nel caso di specie, la Commissione si era legittimamente fondata, *ad abundantiam*, sul risultato del procedimento per inadempimento del 2015.

113 Inoltre, occorre rilevare come la presente causa non possa essere paragonata a quelle sfociate nelle sentenze del 23 novembre 2023, Ryanair e Airport Marketing Services (C-758/21 P, EU:C:2023:917), nonché del 23 gennaio 2025, Neos/Ryanair e Commissione (C-490/23 P, EU:C:2025:32).

114 Infatti, senza dubbio, al punto 97 della sentenza del 23 novembre 2023, Ryanair e Airport Marketing Services (C-758/21 P, EU:C:2023:917), la Corte ha affermato che, nell'ambito di un procedimento condotto ai sensi dell'articolo 108 TFUE, la Commissione poteva adempiere il proprio obbligo di motivazione senza che fosse necessario rispondere agli argomenti di parti interessate diverse dallo Stato membro riguardato, dato che dalla decisione controversa nella causa decisa da quella sentenza risultava in modo quantomeno implicito che la Commissione riteneva che gli argomenti dedotti dalle parti suddette dinanzi ad essa non potessero essere accolti. Tuttavia, come si può dedurre dai punti 92 e 93 della citata sentenza, le parti suddette erano state destinatarie di documenti inviati dalla Commissione da cui esse dovevano poter dedurre gli elementi che esse rimproveravano alla Commissione di non aver indicato in maniera specifica in detta decisione.

115 Orbene, tale situazione non sussiste nel caso di specie, dato che non è stato dimostrato che l'insieme degli elementi del procedimento per inadempimento suscettibili di compensare le insufficienze del considerando 285 della decisione controversa in proposito fosse pubblico o, quantomeno, accessibile agli interessati che avevano partecipato al procedimento svolto dalla Commissione a titolo dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

116 La presente causa non può neppure essere paragonata a quella definita dalla sentenza del 23 gennaio 2025, Neos/Ryanair e Commissione (C-490/23 P, EU:C:2025:32). Infatti, come risulta dai punti 35 e 51 di tale sentenza, la Corte ha, in quest'ultima causa, applicato la giurisprudenza secondo cui una decisione di non sollevare obiezioni riguardo ad una misura di aiuto ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, adottata, peraltro, in termini brevi, deve unicamente indicare le ragioni per le quali la Commissione ritiene di non essere in presenza di serie difficoltà di valutazione della compatibilità dell'aiuto in questione con il mercato interno. Tale

giurisprudenza non è, ad ogni modo, trasponibile al caso di specie, dato che la decisione controversa non è stata presa all'esito della fase preliminare di esame prevista dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

117 Del resto, l'argomentazione della Repubblica francese esposta al punto 95 della presente sentenza, mediante la quale tale Stato membro asserisce, in sostanza, che la Commissione, quando fa riferimento ad un procedimento per inadempimento concluso, è obbligata a rispettare il principio di riservatezza, il che potrebbe giustificare che una motivazione succinta al riguardo possa soddisfare le prescrizioni scaturenti dall'articolo 296 TFUE, non può essere accolta. È sufficiente infatti, a questo riguardo, ricordare che, secondo la giurisprudenza, se una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato può, con riguardo ad un obbligo siffatto, essere sufficientemente motivata senza esporre l'insieme degli elementi sui quali è fondato il ragionamento di tale istituzione, essa deve, nondimeno, fare apparire in modo chiaro e non equivoco il ragionamento seguito dalla suddetta istituzione, nonché la metodologia impiegata da quest'ultima, in modo da permettere agli interessati di conoscere le giustificazioni della decisione adottata e al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo in proposito (v., in tal senso, sentenza del 15 luglio 2021, Commissione/Landesbank Baden-Württemberg e CRU, C-584/20 P e C-621/20 P, EU:C:2021:601, punto 111 nonché giurisprudenza citata).

118 Pertanto, occorre accogliere la terza parte del primo motivo di impugnazione, con la quale si imputa al Tribunale di aver omesso di constatare un difetto di motivazione della decisione controversa.

119 Risulta da quanto sopra esposto, da un lato, che il Tribunale ha commesso un errore di diritto considerando che, nella decisione controversa, la Commissione potesse fondarsi sulle ragioni esposte da tale istituzione in via principale, secondo le quali essa non era tenuta, nel caso di specie, ad esaminare la compatibilità dell'attribuzione diretta della costruzione dei due nuovi reattori nucleari con la normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici. Dall'altro lato, il Tribunale ha commesso un errore di diritto anche affermando che la Commissione aveva motivato in termini giuridicamente sufficienti la propria conclusione formulata *ad abundantiam* al considerando 285 della decisione controversa.

120 Pertanto, poiché il primo motivo di impugnazione deve essere accolto, occorre annullare la sentenza impugnata, senza che sia necessario esaminare le altre censure sollevate nell'ambito di tale primo motivo e gli altri motivi di impugnazione.

B. Sul ricorso dinanzi al Tribunale

121 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando l'impugnazione è accolta, la Corte di giustizia annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.

122 Nel caso di specie, lo stato degli atti consente di decidere sulla causa, dato che la Corte dispone degli elementi necessari per statuire definitivamente sul ricorso proposto dalla Repubblica d'Austria.

123 Infatti, risulta dai punti da 78 a 81, 112, 118 e 119 della presente sentenza che la decisione controversa è inficiata, da un lato, da un errore di diritto per quanto riguarda l'affermazione della Commissione secondo cui tale istituzione non era tenuta a verificare, nel caso di specie, se l'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari fosse

conforme alla normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici e, dall'altro, da un difetto di motivazione per il fatto che detta istituzione ha considerato che essa potesse, in ogni caso, accontentarsi di un semplice rinvio al procedimento per inadempimento del 2015 al fine di giustificare la propria conclusione formulata *ad abundantiam* secondo cui non vi era stata violazione di detta normativa a causa della summenzionata attribuzione diretta.

124 Ne consegue che occorre accogliere, da un lato, il primo motivo del ricorso proposto dinanzi al Tribunale, relativo, in sostanza, al fatto che la Commissione non aveva esaminato, nella decisione controversa, se l'attribuzione diretta dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori nucleari determinasse una violazione della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici, nonché ad un difetto di motivazione concernente la sua conclusione formulata in proposito *ad abundantiam*, e, dall'altro, la prima parte del decimo motivo di tale ricorso, relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione ai sensi dell'articolo 296, paragrafo 2, TFUE, e, pertanto, annullare la decisione controversa nel suo insieme, senza che occorra esaminare le altre censure sollevate nell'ambito di tale decimo motivo né gli altri motivi di detto ricorso.

VII. Sulle spese

125 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, la Corte statuisce sulle spese.

126 A norma dell'articolo 138, paragrafo 1, di detto regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

127 Nel caso di specie, poiché la Commissione è rimasta soccombente e la Repubblica d'Austria ha concluso chiedendo la sua condanna alle spese, occorre condannare la Commissione a farsi carico, oltre che delle proprie spese, anche di quelle di detto Stato membro afferenti al procedimento di primo grado e al procedimento di impugnazione.

128 In conformità all'articolo 140, paragrafo 1, del citato regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in virtù dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico. Pertanto, la Repubblica ceca, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria e la Repubblica di Polonia sopporteranno ciascuno le proprie spese afferenti al procedimento di primo grado e al procedimento di impugnazione.

129 Infine, in virtù dell'articolo 184, paragrafo 4, del medesimo 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. Alla luce di tale disposizione, occorre decidere che la Repubblica slovacca e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord si faranno carico delle proprie spese afferenti al procedimento di primo grado.

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

1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 30 novembre 2022, Austria/Commissione (T-101/18, EU:T:2022:728), è annullata.

2) La decisione (UE) 2017/2112 della Commissione, del 6 marzo 2017, concernente la misura/il regime di aiuti/l'aiuto di Stato SA.38454 – 2015/C (ex 2015/N) che l'Ungheria intende attuare a sostegno dello sviluppo di due nuovi reattori nucleari presso la centrale nucleare di Paks II, è annullata.

3) La Commissione europea è condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, anche di quelle sostenute dalla Repubblica d'Austria sia nel procedimento di primo grado che nel procedimento di impugnazione.

4) La Repubblica ceca, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria e la Repubblica di Polonia si fanno carico ciascuno delle proprie spese afferenti al procedimento di primo grado e al procedimento di impugnazione.

5) La Repubblica slovacca e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord si fanno carico ciascuno delle proprie spese afferenti al procedimento di primo grado.

Firme