



Bruxelles, **XXX**
[...](2016) **XXX**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107,
paragrafo 1, del trattato**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato

Indice

1.	Introduzione	4
2.	Nozione di impresa e di attività economica	5
2.1.	Principi generali	5
2.2.	Esercizio dei pubblici poteri.....	7
2.3.	Sicurezza sociale	8
2.4.	Assistenza sanitaria	9
2.5.	Istruzione e attività di ricerca.....	10
2.6.	Cultura e conservazione del patrimonio, compresa la conservazione della natura....	12
3.	Origine statale	13
3.1.	Imputabilità	13
3.1.1.	Indizi relativi all'imputabilità	15
3.1.2.	Imputabilità e obblighi previsti dal diritto dell'Unione	15
3.2.	Risorse statali	16
3.2.1.	Principi generali	16
3.2.2.	Influenza dominante sulle risorse.....	19
3.2.3.	Partecipazione dello Stato alla redistribuzione tra soggetti privati.....	21
4.	Vantaggio	22
4.1.	La nozione di vantaggio in genere	22
4.2.	Il criterio dell'operatore in un'economia di mercato	25
4.2.1.	Introduzione	25
4.2.2.	Principi generali	26
4.2.3.	Verifica della conformità alle condizioni di mercato.....	29
4.3.	Vantaggio indiretto.....	40
5.	Selettività.....	40
5.1.	Principi generali	40
5.2.	Selettività materiale.....	41
5.2.1.	Selettività di diritto e di fatto	41
5.2.2.	Selettività derivante da prassi amministrative discrezionali	42
5.2.3.	Valutazione della selettività materiale per le misure intese ad alleviare i normali oneri delle imprese	43

5.3.	Selettività regionale.....	47
5.3.1.	Autonomia istituzionale	49
5.3.2.	Autonomia procedurale.....	49
5.3.3.	Autonomia economica e finanziaria.....	50
5.4.	Aspetti specifici relativi alle misure fiscali.....	51
5.4.1.	Società cooperative	51
5.4.2.	Organismi di investimento collettivo	52
5.4.3.	Condoni fiscali	53
5.4.4.	Ruling e transazioni fiscali.....	54
5.4.5.	Norme di ammortamento	58
5.4.6.	Regime fiscale forfettario per attività specifiche	59
5.4.7.	Norme antiabuso	59
5.4.8.	Accise.....	59
6.	Incidenza sugli scambi e sulla concorrenza	60
6.1.	Principi generali	60
6.2.	Distorsione della concorrenza.....	60
6.3.	Incidenza sugli scambi	61
7.	Infrastrutture: alcune indicazioni specifiche	65
7.1.	Introduzione	65
7.2.	Aiuti al promotore/proprietario	65
7.2.1.	Attività economiche e attività non economiche	65
7.2.2.	Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi.....	68
7.2.3.	Aiuti al promotore/proprietario di un'infrastruttura - panoramica per settore.....	69
7.3.	Aiuti ai gestori.....	73
7.4.	Aiuti agli utenti finali	73
8.	Disposizioni finali	74

1. INTRODUZIONE

1. Nel quadro della modernizzazione degli aiuti di Stato, la Commissione intende fornire ulteriori precisazioni sui principali concetti inerenti alla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, onde garantire un'applicazione più agevole, trasparente e coerente di questa nozione in tutta l'Unione.
2. La presente comunicazione riguarda unicamente la nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, che sia la Commissione sia le autorità nazionali (compresi i giudici nazionali) devono applicare in relazione agli obblighi di notifica e di sospensione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato. La comunicazione non riguarda la compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafi 2 e 3, e dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato, la quale deve essere valutata dalla Commissione.
3. Poiché la nozione di aiuto di Stato è un concetto giuridico oggettivo definito direttamente dal trattato¹, la presente comunicazione precisa in che modo la Commissione intende l'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, in base all'interpretazione della Corte di giustizia e del Tribunale ("gli organi giurisdizionali dell'Unione"). Riguardo ai temi sui quali tali organi non si sono ancora pronunciati, la Commissione illustrerà in che modo ritiene che debba essere interpretata la nozione di aiuto di Stato. Le posizioni espresse nella presente comunicazione non pregiudicano l'interpretazione della nozione di aiuto di Stato da parte degli organi giurisdizionali dell'Unione²; la fonte principale per l'interpretazione del trattato è sempre la giurisprudenza da essi emanata.
4. Va sottolineato che la Commissione è vincolata da questa nozione oggettiva e nell'applicarla dispone unicamente di un limitato margine di discrezionalità, segnatamente quando svolge valutazioni aventi carattere tecnico o complesso, in particolare in situazioni che richiedono valutazioni economiche complesse³.
5. L'articolo 107, paragrafo 1, del trattato definisce gli aiuti di Stato come aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsano o minacciano di falsare la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri⁴. La presente comunicazione preciserà i diversi elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato: la sussistenza di un'impresa, l'imputabilità della misura allo Stato, il suo

¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2008, *British Aggregates/Commissione*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punto 111.

² Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 21 luglio 2011, *Alcoa Trasformazioni/Commissione*, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, punto 125.

³ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2008, *British Aggregates/Commissione*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punto 114, e la sentenza della Corte di giustizia del 2 settembre 2010, *Commission/Scott*, C-290/07 P, ECLI:EU:C:2010:480, punto 66.

⁴ In base all'articolo 42 del trattato, le norme in materia di aiuti di Stato si applicano alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli (i quali ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1, del trattato comprendono i prodotti della pesca) soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

finanziamento tramite risorse statali, il conferimento di un vantaggio, la selettività della misura e i suoi effetti sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. Inoltre, vista la richiesta degli Stati membri di ricevere indicazioni specifiche in merito, la presente comunicazione contiene precisazioni sul finanziamento pubblico delle infrastrutture.

2. NOZIONE DI IMPRESA E DI ATTIVITÀ ECONOMICA

6. Le norme in materia di aiuti di Stato si applicano solo se il beneficiario di una misura è “un’impresa”.

2.1. Principi generali

7. Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi ente che esercita un’attività economica, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento⁵. La qualificazione di un determinato ente come impresa dipende pertanto interamente dalla natura delle sue attività. Questo principio generale presenta tre importanti conseguenze.
8. In primo luogo, lo stato giuridico dell’ente in questione ai sensi del diritto nazionale è ininfluenza. Per esempio, un ente che in base alla normativa nazionale sia qualificato come associazione o società sportiva può tuttavia essere considerato un’impresa ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Le stesse considerazioni valgono per gli enti facenti formalmente parte della pubblica amministrazione. L’unico criterio pertinente è l’esercizio di un’attività economica.
9. In secondo luogo, l’applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato non dipende dal fatto che l’ente venga costituito per conseguire degli utili. Anche gli enti senza scopo di lucro possono offrire beni e servizi su un mercato⁶. Qualora ciò non avvenga, essi non sono soggetti al controllo sugli aiuti di Stato.
10. In terzo luogo, un ente viene qualificato come impresa sempre in relazione a un’attività specifica. Un ente che svolga sia attività economiche sia attività non economiche è considerato come un’impresa solo per quanto riguarda le prime⁷.
11. Ai fini dell’applicazione della normativa sugli aiuti di Stato, diversi enti con personalità giuridica distinta possono essere considerati come una singola unità economica. Si considera quindi che tale unità economica costituisca l’impresa

⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, Pavlov e altri, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punto 74; sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA e altri, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punto 107.

⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 29 ottobre 1980, Van Landewyck, cause riunite da 209/78 a 215/78 e 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, punto 88; sentenza della Corte di giustizia del 16 novembre 1995, FFSA e altri, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punto 21; sentenza della Corte di giustizia del 1° luglio 2008, MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punti 27 e 28.

⁷ Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2000, Aéroports de Paris/Commissione, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, punto 108.

interessata. A tale riguardo, per la Corte di giustizia è rilevante l'esistenza di una quota di controllo e di altri legami funzionali, economici e organici⁸.

12. Per chiarire la distinzione tra attività economiche e non economiche, la Corte di giustizia ha costantemente affermato che qualsiasi attività consistente nell'offrire beni e servizi in un mercato costituisce attività economica⁹.
13. La questione se esista o meno un mercato per determinati servizi può dipendere dal modo in cui essi sono organizzati nello Stato membro interessato¹⁰ e può quindi variare da uno Stato membro all'altro. Inoltre, la qualificazione di una determinata attività può cambiare nel tempo, in funzione di scelte politiche o di sviluppi economici: quella che oggi non è un'attività economica può diventarlo in futuro, e viceversa.
14. La decisione di un'autorità pubblica di non permettere a terzi di svolgere un determinato servizio (ad esempio perché desidera prestare il servizio in proprio), non esclude l'esistenza di un'attività economica. Nonostante tale chiusura del mercato, un'attività economica può esistere se altri operatori sono disposti a fornire il servizio nel mercato interessato e possono farlo. In linea generale, il fatto che un particolare servizio sia prestato in proprio non incide sulla natura economica dell'attività¹¹.
15. Poiché la distinzione tra attività economiche e non economiche dipende in una certa misura dalle scelte politiche e dagli sviluppi economici dei singoli Stati membri, non è possibile redigere un elenco esaustivo di attività che a priori non presentano mai carattere economico. Tale elenco non fornirebbe autentica certezza del diritto e sarebbe quindi di scarsa utilità. Nei punti da 17 a 37 si intende invece chiarire tale distinzione riguardo a una serie di settori importanti.
16. Il semplice fatto che un ente detenga partecipazioni, anche di maggioranza, in un'impresa che fornisce beni o servizi su un mercato non significa che tale ente debba automaticamente essere considerata un'impresa ai fini dell'articolo 107,

⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 2010, *AceaElectrabel Produzione SpA/Commissione*, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, punti da 47 a 55; sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA e altri*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punto 112.

⁹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 1987, *Commissione/Italia*, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punto 7; la sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 1998, *Commissione/Italia*, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punto 36; la sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, *Pavlov e altri*, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punto 75.

¹⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 17 febbraio 1993, *Poucet e Pistre*, cause riunite C-159/91 e C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punti da 16 a 20.

¹¹ Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed del 28 settembre 2006, *Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo)*, C-295/05, ECLI:EU:C:2006:619, punti da 110 a 116; l'articolo 5, paragrafo 2, e l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1); la decisione 2011/501/UE della Commissione, del 23 febbraio 2011, relativa all'aiuto di Stato C-58/06 (ex NN 98/05) al quale la Germania ha dato esecuzione a favore delle società *Bahnen der Stadt Monheim (BSM)* e *Rheinische Bahngesellschaft (RBG)* nel *Verkehrsverbund Rhein-Ruhr* (GU L 210 del 17.8.2011, pag. 1, considerando 208 e 209).

paragrafo 1, del trattato. Se tale partecipazione dà luogo soltanto all'esercizio dei diritti connessi alla qualità di azionista nonché, eventualmente, alla percezione dei dividendi, semplici frutti della proprietà di un attivo, tale ente non verrà considerato come un'impresa se non fornisce esso stesso beni o servizi sul mercato¹².

2.2. Esercizio dei pubblici poteri

17. L'articolo 107, paragrafo 1, del trattato non si applica se lo Stato agisce "esercitando il potere d'imperio"¹³ o se gli enti pubblici agiscono "in veste di pubblica autorità"¹⁴. Si considera che un ente agisca esercitando il potere d'imperio qualora l'attività in questione rientri nelle funzioni essenziali dello Stato o sia ad esse connessa per la sua natura, per il suo oggetto e per le norme alle quali è soggetta¹⁵. In generale, a meno che lo Stato membro interessato abbia deciso di introdurre meccanismi di mercato, le attività che fanno parte intrinsecamente delle prerogative dei pubblici poteri e che sono svolte dallo Stato non costituiscono attività economiche. Tali attività comprendono ad esempio:

- a) le forze armate o le forze di pubblica sicurezza¹⁶;
- b) la sicurezza e il controllo della navigazione aerea¹⁷;
- c) la sicurezza e il controllo del traffico marittimo¹⁸;
- d) la sorveglianza antinquinamento¹⁹;
- e) l'organizzazione, il finanziamento e l'esecuzione delle sentenze di reclusione²⁰;

¹² Sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA e altri, C 222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punti da 107 a 118 e 125.

¹³ Sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 1987, Commissione/Italia, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punti 7 e 8.

¹⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 4 maggio 1988, Bodson, C-30/87, ECLI:EU:C:1988:225, punto 18.

¹⁵ Cfr., in particolare, la sentenza della Corte di giustizia del 19 gennaio 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punto 30, e la sentenza della Corte di giustizia del 18 marzo 1997, Cali & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punti 22 e 23.

¹⁶ Decisione della Commissione, del 7 dicembre 2011, relativa all'aiuto di Stato SA.32820 (2011/NN) – Regno Unito – Aiuti a favore di Forensic Science Services (GU C 29 del 2.2.2012, pag. 4, punto 8).

¹⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 19 gennaio 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punto 27; sentenza della Corte di giustizia del 26 marzo 2009, Selex Sistemi Integrati/Commissione, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, punto 71.

¹⁸ Decisione della Commissione, del 16 ottobre 2002, relativa all'aiuto di Stato N 438/02 – Belgio – Sovvenzioni alle amministrazioni portuali (GU C 284 del 21.11.2002, pag. 2).

¹⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 18 marzo 1997, Cali & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punto 22.

²⁰ Decisione della Commissione, del 19 luglio 2006, relativa all'aiuto di Stato N 140/06 – Lituania – Assegnazione di sovvenzioni alle imprese di Stato responsabili dei penitenzieri (GU C 244 dell'11.10.2006, pag. 12).

- f) la valorizzazione e il rilancio di terreni pubblici da parte delle pubbliche autorità²¹;
 - g) la raccolta di dati da utilizzare a fini pubblici basata su un obbligo legale di dichiarazione imposto alle imprese interessate²².
18. Se svolge un'attività economica che può essere dissociata dall'esercizio dei suoi pubblici poteri, l'ente pubblico agisce come impresa in ordine a tale attività. Al contrario, qualora la suddetta attività economica sia indissociabile dall'esercizio dei suoi pubblici poteri, le attività complessive svolte da tale ente rimangono attività che si ricollegano all'esercizio dei pubblici poteri e non rientrano dunque nel concetto di impresa²³.

2.3. Sicurezza sociale

19. La classificazione dei regimi di sicurezza sociale come regimi implicanti attività economiche dipende dal modo in cui tali regimi sono costituiti e strutturati. Nella sostanza, la giurisprudenza distingue tra regimi basati sul principio di solidarietà e regimi economici.
20. I regimi di sicurezza sociale basati sul principio di solidarietà che non comportano un'attività economica di solito presentano le seguenti caratteristiche:
- a) l'iscrizione obbligatoria al regime²⁴;
 - b) il fine esclusivamente sociale perseguito dal regime²⁵;
 - c) lo scopo non di lucro del regime²⁶;
 - d) l'autonomia delle prestazioni dall'importo dei contributi versati²⁷;

²¹ Decisione della Commissione, del 27 marzo 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.36346 – Germania – GRW land development scheme for industrial and commercial use (Regime di valorizzazione dei terreni (GRW) a fini industriali e commerciali). Nell'ambito di una misura di aiuti al rilancio (compresa la decontaminazione) di terreni pubblici da parte di autorità locali, la Commissione ha stabilito che la preparazione di terreni pubblici per la costruzione e per garantire il loro collegamento a servizi (acqua, gas, fognature e elettricità) e a reti di trasporto (ferroviario e stradale) non costituiva un'attività economica, ma rientrava nelle funzioni pubbliche dello Stato, ossia la fornitura e il controllo dei terreni conformemente ai piani di sviluppo urbano e territoriale locale.

²² Sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punto 40.

²³ Sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punto 38, sentenza della Corte di giustizia del 26 marzo 2009, Selex Sistemi Integrati/Commissione e C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, punto 72 e segg.

²⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 17 febbraio 1993, Poucet e Pistre, cause riunite C-159/91 e C 160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punto 13.

²⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 22 gennaio 2002, Cisl e INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, punto 45.

²⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 16 marzo 2004, AOK Bundesverband, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, punti da 47 a 55.

²⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 17 febbraio 1993, Poucet e Pistre, cause riunite C-159/91 e C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punti da 15 a 18.

- e) la non necessaria proporzionalità tra l'importo delle prestazioni versate e i redditi dell'assicurato²⁸;
 - f) il controllo dello Stato sul regime²⁹.
21. Questi regimi basati sul principio di solidarietà devono essere distinti dai regimi che implicano un'attività economica³⁰, i quali si contraddistinguono solitamente per:
- a) l'iscrizione facoltativa³¹;
 - b) il principio di capitalizzazione (le prestazioni dovute dipendono dall'ammontare dei contributi versati e dai risultati finanziari del regime)³²;
 - c) il fine di lucro³³;
 - d) la fornitura di prestazioni complementari rispetto a quanto previsto da un regime di base³⁴.
22. Alcuni regimi combinano caratteristiche di entrambe le categorie. In tali casi, la qualificazione del regime dipende da un'analisi dei diversi elementi e dalla loro rispettiva importanza³⁵.

2.4. Assistenza sanitaria

23. All'interno dell'Unione, i sistemi di assistenza sanitaria variano notevolmente tra gli Stati membri. L'esistenza, e il grado di intensità, della concorrenza sul mercato fra i vari fornitori di assistenza sanitaria dipendono da queste specificità nazionali.

²⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 22 gennaio 2002, *Cisal e INAIL*, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, punto 40.

²⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 17 febbraio 1993, *Poucet e Pistre*, cause riunite C-159/91 e C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punto 14; sentenza della Corte di giustizia del 22 gennaio 2002, *Cisal e INAIL*, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, punti da 43 a 48; sentenza della Corte di giustizia del 16 marzo 2004, *AOK Bundesverband*, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, punti da 51 a 55.

³⁰ Cfr., in particolare, la sentenza della Corte di giustizia del 16 novembre 1995, *FFSA e altri*, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punto 19.

³¹ Sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1999, *Albany*, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430, punti da 80 a 87.

³² Sentenza della Corte di giustizia del 16 novembre 1995, *FFSA e altri*, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punti 9 e da 17 a 20; sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1999, *Albany*, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430, punti da 81 a 85. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1999, *Brentjens*, cause riunite da C-115/97 a C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434, punti da 81 a 85, la sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1999, *Drijvende Bokken*, C-219/97, ECLI:EU:C:1999:437, punti da 71 a 75, e la sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, *Pavlov e altri*, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punti 114 e 115.

³³ Sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1999, *Brentjens*, cause riunite da C-115/97 a C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434, punti da 74 a 85.

³⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, *Pavlov e altri*, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punti da 67 a 70.

³⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 2009, *Kattner Stahlbau*, C-350/07, ECLI:EU:C:2009:127, punto 33 e segg.

24. In alcuni Stati membri, gli ospedali pubblici fanno parte integrante dei servizi sanitari nazionali e sono quasi interamente basati sul principio di solidarietà³⁶. Tali ospedali sono direttamente finanziati dai contributi di sicurezza sociale e da altre risorse statali e prestano i propri servizi gratuitamente sulla base di una copertura universale³⁷. Gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno confermato che, nel caso in cui esista una siffatta struttura, le pertinenti organizzazioni non agiscono come imprese³⁸.
25. Se esiste una tale struttura, anche le attività che di per sé potrebbero avere carattere economico, ma sono effettuate soltanto al fine di fornire un altro servizio non economico, non sono considerate attività economiche. Un'organizzazione che acquisti beni - anche in grandi quantità - al fine di offrire un servizio non economico non agisce in qualità di impresa per il solo fatto di essere un acquirente in un determinato mercato³⁹.
26. In molti altri Stati membri, gli ospedali e gli altri fornitori di assistenza sanitaria offrono i loro servizi contro pagamento di un prezzo, direttamente da parte dei pazienti oppure da parte della loro assicurazione⁴⁰. In tali sistemi, vi è un certo grado di concorrenza tra gli ospedali relativamente alla prestazione di servizi sanitari. In tal caso, il fatto che un servizio sanitario sia fornito da un ospedale pubblico non è sufficiente per qualificare l'attività come non economica.
27. Gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno anche precisato che l'assistenza sanitaria che medici autonomi e altri operatori sanitari privati forniscono dietro retribuzione a proprio rischio deve essere considerata un'attività economica⁴¹. Alle farmacie si applicano gli stessi principi.

2.5. Istruzione e attività di ricerca

28. L'istruzione pubblica organizzata nell'ambito del sistema scolastico nazionale finanziato e controllato dallo Stato può essere considerata un'attività non economica. La Corte di giustizia ha dichiarato che: "istituendo e mantenendo un tale sistema di pubblica istruzione, finanziato in generale dal bilancio pubblico e non dagli alunni o dai loro genitori, lo Stato non intendeva svolgere attività lucrative, bensì assolveva i

³⁶ Un esempio indicativo è quello del sistema sanitario nazionale spagnolo (cfr. la sentenza del Tribunale del 4 marzo 2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50 e la sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 2006, FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, punti da 25 a 28).

³⁷ In funzione delle caratteristiche generali del sistema, i prezzi richiesti che coprono soltanto una piccola parte del costo effettivo del servizio non influiscono sulla classificazione come servizio a carattere non economico.

³⁸ Sentenza del Tribunale del 4 marzo 2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, punto 39; sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 2006, FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, punti da 25 a 28.

³⁹ Sentenza del Tribunale del 4 marzo 2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, punto 40.

⁴⁰ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2001, Geraets-Smits e altri, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, punti da 53 a 58.

⁴¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, Pavlov e altri, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punti da 75 a 77.

propri compiti in campo sociale, culturale ed educativo nei confronti dei propri cittadini⁴².

29. Il carattere non economico dell'istruzione pubblica, in linea di massima, non è pregiudicato dal fatto che talora gli alunni o i genitori siano tenuti a pagare tasse d'iscrizione o scolastiche per contribuire ai costi di gestione del sistema. Tali contributi finanziari spesso coprono solamente una frazione del costo effettivo del servizio e non possono quindi essere considerati una retribuzione del servizio prestato. Essi non alterano pertanto il carattere non economico del servizio d'istruzione generale prevalentemente finanziato dalle casse pubbliche⁴³. Questi principi possono riguardare i servizi pubblici d'istruzione quali la formazione professionale⁴⁴, la scuola elementare privata e pubblica⁴⁵ e gli asili nido privati e pubblici⁴⁶, l'attività d'insegnamento esercitata in via accessoria nelle università⁴⁷, nonché l'offerta di istruzione universitaria⁴⁸.
30. Questi servizi d'istruzione pubblica devono essere distinti dai servizi finanziati prevalentemente dai genitori o dagli alunni oppure dagli introiti commerciali. Ad esempio, rientra chiaramente in questa seconda categoria l'istruzione superiore interamente finanziata dagli studenti. In alcuni Stati membri gli enti pubblici possono offrire anche servizi d'istruzione che, per la loro natura, la struttura di finanziamento e l'esistenza di organizzazioni private concorrenti, devono considerarsi attività aventi carattere economico.
31. Alla luce dei principi esposti ai punti 28, 29 e 30, la Commissione ritiene che determinate attività svolte da università e da organismi di ricerca non rientrino nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. Ciò vale per le loro attività principali, vale a dire:
- a) le attività di formazione volte a rendere le risorse umane più ampie e meglio qualificate;
 - b) le attività di ricerca e sviluppo svolte in maniera indipendente e finalizzate ad incrementare il sapere e migliorare la comprensione, e in particolare le attività di ricerca e sviluppo svolte in collaborazione;

⁴² Sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2007, Commissione/Germania, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, punto 68. Cfr. anche la decisione della Commissione, del 25 aprile 2001, relativa all'aiuto di Stato N 118/00, Sovvenzioni pubbliche ai club sportivi professionali (GU C 333 del 28.11.2001, pag. 6).

⁴³ Sentenza della Corte EFTA, del 21 febbraio 2008, nella causa E-5/07, Private Barnehagers Landsforbund/Autorità di vigilanza EFTA, Corte EFTA (Raccolta 2008, pag. 62, punto 83).

⁴⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 27 settembre 1988, Humbel, C-263/86, ECLI:EU:C:1988:451, punto 18.

⁴⁵ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2007, Commissione/Germania, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, punti da 65 a 71; sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2007, Schwarz, C-76/05, ECLI:EU:C:2007:492, punti da 37 a 47.

⁴⁶ Sentenza della Corte EFTA, del 21 febbraio 2008, nella causa E-5/07, Private Barnehagers Landsforbund/Autorità di vigilanza EFTA, Corte EFTA (Raccolta 2008, pag. 62).

⁴⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 18 dicembre 2007, Jundt, C-281/06, ECLI:EU:C:2007:816, punti da 28 a 39.

⁴⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 7 dicembre 1993, Wirth, C-109/92, ECLI:EU:C:1993:916, punti da 14 a 22.

c) la diffusione dei risultati della ricerca.

32. La Commissione ritiene che le attività di trasferimento del sapere (concessione di licenze, creazione di spin-off e altre forme di gestione del sapere prodotto dagli organismi o dalle infrastrutture di ricerca) abbiano carattere non economico qualora siano svolte da organismi o infrastrutture di ricerca (o da relativi servizi e filiali), oppure congiuntamente a organismi o infrastrutture di ricerca o per loro conto, e tutti i redditi da esse provenienti siano reinvestiti nelle attività principali di tali organismi o infrastrutture⁴⁹.

2.6. Cultura e conservazione del patrimonio, compresa la conservazione della natura

33. La cultura è un veicolo di identità, valori e contenuti che rispecchiano e modellano le società dell'Unione. Il settore della cultura e della conservazione del patrimonio abbraccia una vasta gamma di obiettivi e di attività, tra cui musei, archivi, biblioteche, centri o spazi culturali e artistici, teatri, teatri lirici, sale da concerto, siti archeologici, monumenti, siti ed edifici storici, costumi e artigianato tradizionali, festival, esposizioni, nonché attività di educazione culturale e artistica. Il ricchissimo patrimonio naturale dell'Europa, insieme alla conservazione della biodiversità, degli habitat e delle specie, offre vantaggi notevoli alle società dell'Unione.

34. Alla luce del loro carattere specifico, talune attività concernenti la cultura, o la conservazione del patrimonio e della natura possono essere organizzate in modo non commerciale e, quindi, possono non presentare un carattere economico. Pertanto è possibile che il finanziamento pubblico di tali attività non costituisca aiuto di Stato. La Commissione ritiene che il finanziamento pubblico di attività legate alla cultura e alla conservazione del patrimonio accessibili al pubblico gratuitamente risponda a un obiettivo esclusivamente sociale e culturale che non riveste carattere economico. Nella stessa ottica, il fatto che i visitatori di un'istituzione culturale o i partecipanti a un'attività culturale o di conservazione del patrimonio (compresa la conservazione della natura), accessibile al pubblico siano tenuti a versare un contributo in denaro che copra solo una frazione del costo effettivo non modifica il carattere non economico di tale attività, in quanto tale contributo non può essere considerato un'autentica remunerazione del servizio prestato.

35. Dovrebbero invece essere considerate attività di carattere economico le attività culturali o di conservazione del patrimonio (compresa la conservazione della natura) prevalentemente finanziate dai contributi dei visitatori o degli utenti o attraverso altri mezzi commerciali (ad esempio esposizioni commerciali, cinema, spettacoli musicali e festival a carattere commerciale, scuole d'arte prevalentemente finanziate da tasse scolastiche o universitarie). Analogamente, le attività culturali e di conservazione del patrimonio che favoriscono esclusivamente talune imprese e non il grande pubblico (ad esempio il restauro di un edificio storico utilizzato da una società privata) dovrebbero di norma essere considerate attività economiche.

36. Inoltre, molte attività culturali o di conservazione del patrimonio risultano oggettivamente non sostituibili (come la gestione di archivi pubblici contenenti

⁴⁹ Cfr. il punto 19 della disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (GU C 198 del 27.6.2014, pag. 1).

documenti unici) e si può, pertanto, escludere l'esistenza di un vero mercato. Secondo la Commissione, anche tali attività dovrebbero essere considerate di carattere non economico.

37. Nei casi in cui un ente svolga attività culturali o di conservazione del patrimonio, di cui alcune a carattere non economico come quelle descritte ai punti 34 e 36 e altre a carattere economico, i finanziamenti pubblici che tale ente riceve sono soggetti alle norme sugli aiuti di Stato solo nella misura in cui coprono i costi connessi alle attività economiche⁵⁰.

3. ORIGINE STATALE

38. La concessione di un vantaggio direttamente o indirettamente mediante risorse statali e l'imputabilità di queste misure allo Stato sono due condizioni cumulative separate per la sussistenza degli aiuti di Stato⁵¹. Spesso, tuttavia, tali condizioni vengono considerate insieme quando si valuta una misura ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, in quanto riguardano entrambe l'origine pubblica della misura in questione.

3.1. Imputabilità

39. Nei casi in cui un'autorità pubblica conceda un vantaggio a un beneficiario, la misura è per definizione imputabile allo Stato, anche se l'autorità in questione gode di autonomia giuridica da altre autorità pubbliche. Lo stesso avviene nei casi in cui un'autorità pubblica designa un organismo pubblico o privato per gestire una misura che conferisce un vantaggio. Infatti, il diritto dell'Unione non può tollerare che il semplice fatto di creare enti autonomi incaricati della distribuzione di aiuti permetta di aggirare le regole in materia di aiuti di Stato⁵².

⁵⁰ Come spiegato al punto 207, la Commissione ritiene che di norma il finanziamento pubblico concesso per servizi comunemente aggiuntivi a infrastrutture (come ristoranti, negozi o parcheggi a pagamento) che sono quasi esclusivamente utilizzate per attività non economiche non abbia, generalmente, alcun effetto sugli scambi tra Stati membri. Allo stesso modo, la Commissione ritiene che di norma il finanziamento pubblico concesso ai servizi (come ristoranti, negozi o parcheggi a pagamento) forniti nell'ambito di attività culturali e di conservazione del patrimonio a carattere non economico (ad esempio, il negozio, il bar o il guardaroba a pagamento in un museo) non abbia, generalmente, alcuna incidenza sugli scambi tra Stati membri.

⁵¹ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 24, e la sentenza del Tribunale del 5 aprile 2006, Deutsche Bahn AG/Commissione, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punto 103.

⁵² Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 1996, Air France/Commissione, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punto 62.

40. L'imputabilità è tuttavia meno evidente se il vantaggio è concesso attraverso le imprese pubbliche⁵³. In tal caso, è necessario verificare se si debba ritenere che le autorità pubbliche abbiano avuto un qualche ruolo nell'adozione di tali misure⁵⁴.
41. Il semplice fatto che una misura sia adottata da un'impresa pubblica non è di per sé sufficiente per ritenere che sia imputabile allo Stato⁵⁵. Tuttavia, non occorre dimostrare che, nello specifico caso, le autorità pubbliche hanno concretamente incitato l'impresa pubblica ad adottare la misura di aiuto in questione⁵⁶. Infatti, considerato che tra lo Stato e le imprese pubbliche sussistono necessariamente relazioni strette, vi è un rischio reale che aiuti statali vengano concessi per il tramite di tali imprese pubbliche in maniera poco trasparente e in violazione della normativa prevista dal trattato per gli aiuti statali⁵⁷. In generale, sarà assai difficile per un terzo, proprio a causa delle relazioni privilegiate che esistono tra lo Stato e una determinata impresa pubblica, dimostrare nel caso concreto che eventuali provvedimenti di aiuto adottati da una tale impresa sono stati effettivamente assunti dietro istruzione delle autorità pubbliche⁵⁸.
42. Per tali motivi, l'imputabilità allo Stato di un provvedimento di aiuto adottato da un'impresa pubblica può essere dedotta da un insieme di indizi risultanti dalle circostanze del caso di specie e dal contesto nel quale il provvedimento è stato adottato⁵⁹.

⁵³ Il concetto di imprese pubbliche può essere definito con riferimento alla direttiva 2006/111/CE della Commissione, del 16 novembre 2006, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese (GU L 318 del 17.11.2006, pag. 17). Ai sensi dell'articolo 2, lettera b), della direttiva, per "impresa pubblica" si intende ogni impresa nei confronti della quale i poteri pubblici possano esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria o della normativa che la disciplina.

⁵⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 52.

⁵⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294. Cfr. anche la sentenza del Tribunale del 26 giugno 2008, SIC/Commissione, T-442/03, ECLI:EU:T:2008:228, punti da 93 a 100.

⁵⁶ Inoltre, non è necessario dimostrare, nel caso concreto, che il comportamento dell'impresa pubblica sarebbe stato diverso qualora la stessa avesse agito in modo autonomo, cfr. la sentenza del Tribunale del 25 giugno 2015, SACE e Sace BT/Commissione, T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435, punto 48.

⁵⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 53.

⁵⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 54.

⁵⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 55.

3.1.1. *Indizi relativi all'imputabilità*

43. L'elenco dei possibili indizi per determinare l'imputabilità di una misura comprende⁶⁰:
- a) il fatto che l'organismo in questione non poteva adottare la decisione contestata senza tener conto delle esigenze dei pubblici poteri;
 - b) la presenza di legami organici tra l'impresa pubblica e lo Stato;
 - c) il fatto che l'impresa per il cui tramite gli aiuti sono stati accordati ha dovuto tener conto di direttive impartite da organismi pubblici⁶¹;
 - d) l'integrazione dell'impresa pubblica nelle strutture dell'amministrazione pubblica;
 - e) la natura delle attività dell'impresa pubblica⁶² e l'esercizio di queste sul mercato in normali condizioni di concorrenza con gli operatori privati;
 - f) lo stato giuridico dell'impresa (ossia il fatto che questa sia soggetta al diritto pubblico o al diritto comune delle società), sebbene il solo fatto che un'impresa pubblica sia stata costituita in forma di società di capitali di diritto comune non può essere considerato, per via dell'autonomia che tale forma giuridica conferisce alla società stessa, motivo sufficiente per escludere l'imputabilità allo Stato⁶³;
 - g) l'intensità del controllo esercitato dalle autorità pubbliche sulla gestione dell'impresa;
 - h) qualsiasi altro indizio che dimostri la partecipazione - o l'improbabilità della mancata partecipazione - delle autorità pubbliche all'adozione del provvedimento, tenuto conto anche dell'ambito d'applicazione dello stesso, del suo contenuto ovvero delle condizioni da esso stabilite.

3.1.2. *Imputabilità e obblighi previsti dal diritto dell'Unione*

44. La misura non è imputabile a uno Stato membro se questo ha l'obbligo di applicarla in base al diritto dell'Unione senza disporre al riguardo di alcun potere discrezionale.

⁶⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punti 55 e 56. Cfr. anche le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs del 13 dicembre 2001, Francia/Commissione (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2001:685, punti da 65 a 68.

⁶¹ Sentenza della Corte di giustizia del 23 ottobre 2014, Commerz Nederland, C-242/13, ECLI:EU:C:2014:2224, punto 35.

⁶² Ad esempio, allorché le misure sono adottate da banche pubbliche di sviluppo che perseguono obiettivi di interesse generale (sentenza del Tribunale del 27 febbraio 2013, Nitrogenmuvek Vegyipari, Zrt./Commissione, T-387/11, ECLI:EU:T:2013:98, punto 63) o quando le misure sono adottate da agenzie di privatizzazione o da fondi pensionistici pubblici (sentenza del Tribunale del 28 gennaio 2016, Slovenia/Commissione ("ELAN"), T-507/12, ECLI:EU:T:2016:35, punto 86).

⁶³ Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 57.

In tal caso, la misura deriva da un atto del legislatore dell'Unione e non è imputabile allo Stato⁶⁴.

45. Ciò non vale tuttavia nei casi in cui il diritto dell'Unione consente semplicemente di adottare determinate misure nazionali e lo Stato membro ha discrezione i) sull'opportunità di adottare le misure in questione o ii) nel definire le caratteristiche della misura concreta che sono rilevanti sotto il profilo degli aiuti di Stato⁶⁵.
46. Le misure adottate congiuntamente da diversi Stati membri sono imputabili a tutti gli Stati membri interessati ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato⁶⁶.

3.2. Risorse statali

3.2.1. Principi generali

47. Solo i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali possono costituire aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato⁶⁷.
48. Le risorse statali comprendono tutte le risorse che provengono dal settore pubblico⁶⁸, comprese le risorse di enti infrastatali (decentralizzati, federati, regionali o altri)⁶⁹ e, in determinate circostanze, le risorse degli enti privati (cfr. i punti 57 e 58). Il fatto che un'istituzione del settore pubblico sia o meno autonoma è irrilevante⁷⁰. I fondi erogati dalla Banca centrale di uno Stato membro a specifici istituti di credito implicano in genere il trasferimento di risorse statali⁷¹.

⁶⁴ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 2009, Puffer, C-460/07, ECLI:EU:C:2009:254, punto 70, sul diritto a detrazione d'imposta nel quadro del sistema dell'imposta sul valore aggiunto istituito con la normativa dell'Unione, e la sentenza del Tribunale del 5 aprile 2006, Deutsche Bahn AG/Commissione, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punto 102, sulle esenzioni fiscali previste dal diritto dell'Unione.

⁶⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2013, Commissione/Irlanda e altri, C-272/12 P, ECLI:EU:C:2013:812, punti da 45 a 53, relativa a un'autorizzazione concessa a uno Stato membro da una decisione del Consiglio per l'introduzione di alcune esenzioni fiscali. La sentenza precisa inoltre che il fatto che sia stata adottata una decisione del Consiglio in materia di armonizzazione della legislazione su proposta della Commissione è irrilevante in quanto la nozione di aiuto di Stato corrisponde ad una situazione oggettiva.

⁶⁶ Decisione 2010/606/UE della Commissione, del 26 febbraio 2010, relativa all'aiuto di Stato C-9/09 (ex NN 45/08; NN 49/08 e NN 50/08) al quale il Regno del Belgio, la Repubblica francese e il Granducato di Lussemburgo hanno dato esecuzione a favore di Dexia SA (GU L 274 del 19.10.2010, pag. 54).

⁶⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 24 gennaio 1978, Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, punti 25 e 26; sentenza del Tribunale del 12 dicembre 1996, Air France/Commissione, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punto 63.

⁶⁸ Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 1996, Air France/Commissione, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punto 56.

⁶⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 14 ottobre 1987, Germania/Commissione, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, punto 17; sentenza del Tribunale del 6 marzo 2002, Territorio Histórico de Álava e altri/Commissione, cause riunite T-92/00 e 103/00, ECLI:EU:T:2002:61, punto 57.

⁷⁰ Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 1996, Air France/Commissione, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punti da 58 a 62.

⁷¹ Cfr. la comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria ("la comunicazione sul settore bancario") (GU C 216 del 30.7.2013, pag. 1), in particolare il punto 62.

49. Anche le risorse delle imprese pubbliche costituiscono risorse statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato in quanto lo Stato è in grado di orientare l'utilizzazione di tali risorse⁷². Ai fini della normativa sugli aiuti di Stato, anche i trasferimenti all'interno di un gruppo pubblico possono costituire aiuti di Stato se, ad esempio, le risorse sono trasferite dalla società madre alla sua controllata (anche se si tratta di un'unica impresa da un punto di vista economico)⁷³. La questione se il trasferimento di tali risorse sia imputabile allo Stato è affrontata nella sezione 3.1. Il fatto che un'impresa pubblica sia beneficiaria di una misura di aiuto non significa che non possa concedere aiuti a un altro beneficiario nell'ambito di una misura di aiuto diversa⁷⁴.
50. Il fatto che una misura che conferisca un vantaggio non sia finanziata direttamente dallo Stato, bensì da un ente pubblico o privato designato o istituito dallo Stato al fine della gestione dell'aiuto, non significa necessariamente che la misura non sia finanziata mediante risorse statali⁷⁵. Una misura adottata da una pubblica autorità e che favorisce determinate imprese o determinati prodotti non perde il suo carattere di vantaggio gratuito per il fatto di venire in tutto o in parte finanziata da contributi imposti dalla stessa autorità alle imprese considerate⁷⁶.
51. Il trasferimento di risorse statali può assumere numerose forme quali sovvenzioni dirette, prestiti, garanzie, investimenti diretti nel capitale di imprese nonché prestazioni in natura. Anche un impegno fermo e concreto a rendere disponibili risorse statali in un momento successivo è considerato un trasferimento di risorse statali. Non è necessario che avvenga un trasferimento positivo di fondi, è sufficiente una rinuncia a delle entrate statali. La rinuncia a risorse che, altrimenti, avrebbero dovuto essere versate al bilancio dello Stato costituisce un trasferimento di risorse statali⁷⁷. Ad esempio il venir meno di entrate fiscali e contributive dovuto a riduzioni o esenzioni concesse dallo Stato membro oppure a esenzioni da ammende o altre sanzioni pecuniarie risponde al criterio delle risorse statali di cui all'articolo 107,

Tuttavia, la Commissione ha precisato che, qualora una banca centrale reagisca a una crisi bancaria con misure generali aperte a tutti gli operatori di mercato comparabili esistenti sul mercato (ad esempio concedendo prestiti all'intero mercato a pari condizioni), invece che con misure selettive a favore delle singole banche, queste misure generali spesso non sono soggette alle norme in materia di aiuti di Stato.

⁷² Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 38. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, Grecia/Commissione, C-278/00, ECLI:EU:C:2004:239, punti 53 e 54, e la sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2003, Italia e SIM 2 Multimedia SpA/Commissione, cause riunite C-328/99 e C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252, punti 33 e 34.

⁷³ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, SFEI e altri, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punto 62.

⁷⁴ Sentenza del Tribunale del 24 marzo 2011, Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt e altri/Commissione, cause riunite T-443/08 e T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, punto 143.

⁷⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 22 marzo 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punto 21.

⁷⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 22 marzo 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punto 22.

⁷⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2000, Francia/Ladbroke Racing Ltd e Commissione, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punti da 48 a 51.

paragrafo 1, del trattato⁷⁸. Ai fini dell'articolo 107, paragrafo 1, è sufficiente che tramite una garanzia o un'offerta contrattuale si crei il rischio sufficientemente concreto che lo Stato debba assumersi in futuro un onere aggiuntivo⁷⁹.

52. Il fatto che le autorità pubbliche o le imprese pubbliche forniscano beni o servizi a prezzi inferiori a quelli di mercato, o investano in un'impresa in modo non conforme al criterio dell'operatore in un'economia di mercato illustrato nei punti 73 e segg., implica una rinuncia a risorse statali (nonché la concessione di un vantaggio).
53. La concessione di un accesso al demanio pubblico o alle risorse naturali o la concessione di diritti speciali o esclusivi⁸⁰ senza una remunerazione adeguata in linea con i tassi di mercato può costituire una rinuncia a entrate dello Stato (nonché la concessione di un vantaggio)⁸¹.
54. In tal caso, occorre stabilire se lo Stato, oltre al ruolo di gestione del patrimonio pubblico, svolga anche un ruolo di regolamentazione in quanto persegue obiettivi politici subordinando il processo di selezione delle imprese interessate a criteri qualitativi (stabiliti ex ante in modo trasparente e non discriminatorio)⁸². Quando lo Stato agisce come soggetto regolatore può decidere legittimamente di non massimizzare le entrate che potrebbe ottenere senza ricadere nell'ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, a condizione che tutti gli operatori interessati siano trattati conformemente al principio di non discriminazione e che vi

⁷⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punto 14, sulle esenzioni fiscali. Inoltre, le deroghe alle norme ordinarie in materia di fallimento, che consentono alle imprese di continuare la loro attività economica in circostanze in cui una tale eventualità sarebbe stata esclusa nell'ambito dell'applicazione di tali norme, possono comportare un onere supplementare per lo Stato se gli enti pubblici figurano tra i principali creditori dell'impresa interessata o se tale azione corrisponde a una rinuncia effettiva ai crediti pubblici. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 17 giugno 1999, Piaggio, C-295/97, ECLI:EU:C:1999:313, punti da 40 a 43, e la sentenza della Corte di giustizia del 1° dicembre 1998, Ecotrade, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, punto 45.

⁷⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 1° dicembre 1998, Ecotrade, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, punto 41, e sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e altri, cause riunite C-399/10 P e C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, punti 137, 138 e 139.

⁸⁰ Secondo la definizione di cui all'articolo 2, lettere f) e g), della direttiva 2006/111/CE della Commissione, del 16 novembre 2006, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese (GU L 318 del 17.11.2006, pag. 17).

⁸¹ Cfr. anche la comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4, punto 33).

⁸² Cfr. la sentenza del Tribunale del 4 luglio 2007, Bouygues SA/Commissione, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punto 104, in cui il Tribunale ha osservato che, nel concedere l'accesso a una risorsa pubblica rara quali le radiofrequenze, le autorità nazionali svolgono ad un tempo un ruolo di regolamentazione delle telecomunicazioni e un ruolo di gestione di tale patrimonio pubblico.

sia un collegamento sostanziale tra il conseguimento della finalità normativa e la rinuncia ad entrate⁸³.

55. Si verifica in ogni caso un trasferimento di risorse statali se le autorità pubbliche non addebitano l'importo normale previsto dal loro sistema generale per l'accesso al demanio pubblico o alle risorse naturali, o per la concessione di determinati diritti speciali o esclusivi.
56. L'effetto negativo indiretto sulle entrate dello Stato derivante da misure di regolamentazione non costituisce trasferimento di risorse statali se è una caratteristica inerente alla misura⁸⁴. Per esempio, una deroga alle norme di diritto del lavoro che modifica il quadro per le relazioni contrattuali tra le imprese e i dipendenti non costituisce un trasferimento di risorse statali, nonostante il fatto che ciò possa comportare una perdita di contributi previdenziali o di gettito tributario per lo Stato⁸⁵. Allo stesso modo, una normativa nazionale che fissa un prezzo minimo per certi beni non implica il trasferimento di risorse statali⁸⁶.

3.2.2. *Influenza dominante sulle risorse*

57. L'origine delle risorse non è rilevante purché, prima di essere trasferite, direttamente o indirettamente, ai beneficiari, esse siano sotto il controllo pubblico e dunque a

⁸³ Cfr. in tal senso i considerando 28, 29 e 30 della decisione della Commissione, del 20 luglio 2004, relativa all'aiuto di Stato NN 42/2004 – Francia – Modifica retroattiva dei canoni dovuti da Orange e SFR per le licenze UMTS (GU C 275 dell'8.11.2005, pag. 3), confermata dagli organi giurisdizionali dell'Unione (sentenza del Tribunale del 4 luglio 2007, Bouygues SA/Commissione, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punti da 108 a 111 e 123, e sentenza della Corte di giustizia del 2 aprile 2009, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, punti da 94 a 98 e 125). Nel caso di specie, relativamente alla concessione di licenze UMTS per le radiofrequenze, lo Stato ha svolto ad un tempo un ruolo di regolamentazione delle telecomunicazioni e un ruolo di gestione di tale patrimonio pubblico, perseguendo gli obiettivi di regolamentazione fissati nella direttiva 97/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 aprile 1997, relativa ad una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione (GU L 117 del 7.5.1997, pag. 15). Nella fattispecie, gli organi giurisdizionali dell'UE hanno confermato che la concessione di licenze senza una massimizzazione delle entrate che si sarebbe potuta ottenere non comportava aiuti di Stato, in quanto le misure in questione erano giustificate dagli obiettivi di regolamentazione fissati nella direttiva 97/13/CE e rispettavano il principio di non discriminazione. Al contrario, nella sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punto 88 e segg., la Corte non ha individuato motivi normativi tali da giustificare la concessione senza tener conto di diritti di emissione liberamente negoziabili. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punto 46 e segg.

⁸⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punto 62.

⁸⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 17 marzo 1993, Sloman Neptun Schiffahrts, cause riunite C-72/91 e C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, punti 20 e 21. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 7 maggio 1998, Viscido e altri, cause riunite C-52/97, C-53/97 e C-54/97, ECLI:EU:C:1998:209, punti 13 e 14, e la sentenza della Corte di giustizia del 30 novembre 1993, Kirsammer-Hack, C-189/91, ECLI:EU:C:1993:907, punti 17 e 18, sul fatto che la non applicazione di talune disposizioni del diritto del lavoro non costituisce un trasferimento di risorse statali.

⁸⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 24 gennaio 1978, Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, punti 25 e 26.

disposizione delle autorità nazionali⁸⁷, anche se le risorse non diventano proprietà della pubblica autorità⁸⁸.

58. Di conseguenza, le sovvenzioni finanziate mediante tributi parafiscali o contributi obbligatori imposti dallo Stato e gestite e ripartite conformemente alle disposizioni di diritto pubblico implicano un trasferimento di risorse statali, anche se non sono gestite dalle autorità pubbliche⁸⁹. Inoltre, il semplice fatto che le sovvenzioni vengano in parte finanziate con contributi privati facoltativi non è sufficiente per escludere la presenza di risorse statali, poiché il fattore rilevante non è l'origine delle risorse, ma il livello dell'intervento dell'autorità pubblica nella definizione della misura e del suo metodo di finanziamento⁹⁰. Il trasferimento di risorse statali può essere escluso solo in circostanze molto specifiche, ossia quando le risorse provenienti dai membri di un'associazione commerciale sono destinate al finanziamento di uno scopo specifico nell'interesse degli aderenti, sono oggetto di decisione da parte di un'organizzazione privata e perseguono uno scopo puramente commerciale, e se lo Stato membro agisce semplicemente come uno strumento al fine di rendere obbligatorio il contributo introdotto dall'organizzazione professionale⁹¹.
59. Si verifica un trasferimento di risorse statali anche se le risorse sono a disposizione di diversi Stati membri che decidono congiuntamente sul loro utilizzo⁹². Ciò avviene, ad esempio, nel caso dei fondi del meccanismo europeo di stabilità (MES).
60. Le risorse provenienti dall'Unione (ad esempio dai fondi strutturali), dalla Banca europea per gli investimenti o dal Fondo europeo per gli investimenti, oppure dalle istituzioni finanziarie internazionali, quali il Fondo monetario internazionale o la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, sono considerate come risorse statali se le autorità nazionali hanno un potere discrezionale quanto all'utilizzo di tali

⁸⁷ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia del 17 luglio 2008, *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punto 70, e la sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2000, *Francia/Ladbroke Racing Ltd e Commissione*, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punto 50.

⁸⁸ Cfr. la sentenza del Tribunale del 12 dicembre 1996, *Air France/Commissione*, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punti 65, 66 e 67, relativamente agli aiuti concessi dalla *Caisse des Dépôts et Consignations* finanziata con depositi volontari di privati cittadini che potevano essere ritirati in qualsiasi momento. Ciò non ha inciso sulla conclusione che tali fondi erano risorse statali, in quanto la *Caisse* poteva utilizzarli dal saldo dei depositi e prelievi come se fossero permanentemente a sua disposizione. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2000, *Francia/Ladbroke Racing Ltd e Commissione*, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punto 50.

⁸⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, *Italia/Commissione*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punto 16; sentenza della Corte di giustizia dell'11 marzo 1992, *Compagnie Commerciale de l'Ouest*, cause riunite da C-78/90 a C-83/90, ECLI:EU:C:1992:118, punto 35; sentenza della Corte di giustizia del 17 luglio 2008, *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punti da 58 a 74.

⁹⁰ Sentenza del Tribunale del 27 settembre 2012, *Francia e altri/Commissione*, cause riunite T-139/09, T-243/09 e T-328/09, ECLI:EU:T:2012:496, punti 63 e 64.

⁹¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 2004, *Pearle*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, punto 41, e la sentenza della Corte di giustizia del 30 maggio 2013, *Doux élevages SNC e altri*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348.

⁹² Decisione 2010/606/UE della Commissione, del 26 febbraio 2010, relativa all'aiuto di stato C-9/09 (ex NN 45/08; NN 49/08 e NN 50/08) al quale il Regno del Belgio, la Repubblica francese e il Granducato di Lussemburgo hanno dato esecuzione a favore di *Dexia SA* (GU L 274 del 19.10.2010, pag. 54).

risorse (in particolare per la selezione dei beneficiari)⁹³. Tali risorse non costituiscono invece risorse statali se sono concesse direttamente dall'Unione, dalla Banca europea per gli investimenti o dal Fondo europeo per gli investimenti senza che le autorità nazionali dispongano al riguardo di alcun potere discrezionale (come, ad esempio, i finanziamenti concessi in gestione diretta tramite il programma quadro Orizzonte 2020, il programma unionale per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) o i fondi destinati alla rete transeuropea di trasporto (TEN-T).

3.2.3. *Partecipazione dello Stato alla redistribuzione tra soggetti privati*

61. Una regolamentazione che preveda la redistribuzione finanziaria da un soggetto privato ad un altro senza l'ulteriore intervento dello Stato non implica, in linea di principio, un trasferimento di risorse statali se le risorse passano direttamente da un soggetto all'altro senza l'intermediazione di un ente pubblico o privato incaricato dallo Stato di gestire il trasferimento⁹⁴.
62. Ad esempio, l'obbligo imposto da uno Stato membro ai fornitori privati di energia elettrica di acquistare a prezzi minimi prefissati l'energia elettrica prodotta da fonti di energia rinnovabili non determina alcun trasferimento diretto o indiretto di risorse statali alle imprese produttrici di tale tipo di energia elettrica⁹⁵. In questo caso le imprese interessate (ossia i fornitori privati di elettricità) non sono incaricati dallo Stato di gestire un regime di aiuti ma sono solo vincolate dall'obbligo di acquistare un tipo specifico di energia elettrica con le proprie risorse finanziarie.
63. Si verifica invece un trasferimento di risorse statali se i contributi versati da soggetti privati passano per un ente pubblico o privato incaricato di farli confluire ai beneficiari.
64. Ad esempio, ciò avviene nel caso in cui un ente privato sia incaricato per legge di riscuotere i contributi per conto dello Stato e di convogliarli ai beneficiari, ma non gli è permesso di utilizzare tali entrate per scopi diversi da quelli previsti dalla legge. In tal caso, le somme in questione rimangono sotto il controllo pubblico e dunque a disposizione delle autorità nazionali, un motivo sufficiente per essere considerate

⁹³ Riguardo ai fondi strutturali, cfr. ad esempio la decisione della Commissione, del 22 novembre 2006, relativa all'aiuto di Stato N 157/06, Regno Unito - South Yorkshire Digital Region Broadband Project, considerando 21 e 29, relativa a una misura parzialmente finanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) (GU C 80 del 13.4.2007, pag. 2). Per quanto riguarda il finanziamento della produzione e del commercio di prodotti agricoli, il campo di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato è limitato dall'articolo 42 del trattato.

⁹⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 24 gennaio 1978, Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, punti 25 e 26.

⁹⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punti da 59 a 62. La Corte ha dichiarato che l'imposizione di un obbligo d'acquisto alle imprese private non costituisce un trasferimento diretto o indiretto di risorse statali e che tale interpretazione non cambia in caso di minori entrate delle imprese soggette a tale obbligo che possono provocare una diminuzione del gettito fiscale, in quanto tale diminuzione costituisce una caratteristica intrinseca della misura. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 2009, UTECA, C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124, punti da 43 a 47, relativa ai contributi obbligatori che le emittenti devono versare a favore delle produzioni cinematografiche i quali non comportano un trasferimento di risorse statali.

risorse statali⁹⁶. Poiché tale principio si applica sia agli enti pubblici che agli enti privati incaricati di riscuotere le imposte e di gestire i pagamenti, la modifica dello stato giuridico dell'intermediario da soggetto pubblico a soggetto privato è irrilevante ai fini del criterio delle risorse statali se il soggetto continua ad essere sottoposto al pieno controllo dello Stato⁹⁷.

65. Inoltre, anche un meccanismo per la compensazione integrale dei costi supplementari gravanti sulle imprese in conseguenza dell'obbligo di acquistare un prodotto da determinati fornitori a un prezzo superiore al prezzo di mercato, che venga finanziato da tutti i consumatori finali del prodotto stesso, costituisce un intervento effettuato mediante risorse statali, anche se tale meccanismo è parzialmente basato sul trasferimento diretto di risorse tra enti privati⁹⁸.

4. VANTAGGIO

4.1. La nozione di vantaggio in genere

66. Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, un vantaggio è un beneficio economico che un'impresa non potrebbe ricevere in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di intervento dello Stato⁹⁹. La sezione 4.2 della presente comunicazione contiene indicazioni dettagliate per valutare se un beneficio è ottenuto in condizioni normali di mercato.

67. Non sono considerati rilevanti né la causa né lo scopo dell'intervento dello Stato, ma solo gli effetti della misura sull'impresa¹⁰⁰. Qualora la situazione finanziaria di un'impresa migliori grazie all'intervento dello Stato¹⁰¹ a condizioni diverse dalle normali condizioni di mercato, è presente un vantaggio. Questo può essere valutato facendo un raffronto tra la situazione finanziaria in cui l'impresa si trova in seguito alla misura e quella in cui essa si troverebbe in assenza della misura¹⁰². Poiché conta solo l'effetto della misura sull'impresa, il fatto che l'impresa fosse obbligata a fruire del vantaggio fosse, in quanto non poteva evitarlo o rifiutarlo, è irrilevante¹⁰³.

⁹⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 17 luglio 2008, Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punti da 69 a 75.

⁹⁷ Decisione 2011/528/UE della Commissione relativa all'aiuto di Stato C-24/09 (ex NN 446/08) – Austria – Legge sull'elettricità verde (GU L 235 del 10.9.2011, pag. 42, considerando 76).

⁹⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2013, Vent de Colère e altri, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, punti 25 e 26.

⁹⁹ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, SFEI e altri, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punto 60; sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, Spagna/Commissione, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punto 41.

¹⁰⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, Italia/Commissione, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punto 13.

¹⁰¹ Il termine "intervento statale" non si riferisce solo alle azioni positive dello Stato ma comprende anche la mancata adozione di provvedimenti da parte delle autorità in talune circostanze, ad esempio per ottenere il pagamento dei debiti. Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia del 12 ottobre 2000, Magefesa, C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559, punti 19 e 20.

¹⁰² Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, Italia/Commissione, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punto 13.

¹⁰³ Considerando 69 della decisione 2004/339/CE della Commissione, del 15 ottobre 2003, sulle misure attuate dall'Italia in favore di RAI SpA (GU L 119 del 23.4.2004, pag. 1). Conclusioni dell'avvocato

68. Anche la forma precisa della misura è irrilevante nel determinare se questa conferisce un vantaggio economico all'impresa¹⁰⁴. Ai fini della nozione di aiuto di Stato non è solo rilevante la concessione di vantaggi economici positivi, ma può costituire un vantaggio anche qualsiasi intervento che allevii gli oneri economici¹⁰⁵. Si tratta di una nozione ampia che comprende qualsiasi riduzione degli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa¹⁰⁶. Essa comprende tutte le situazioni in cui gli operatori economici sono liberati dai costi inerenti alle loro attività economiche¹⁰⁷. Ad esempio, se uno Stato membro paga una parte dei costi relativi ai dipendenti di una specifica impresa, solleva tale impresa dai costi connessi alle sue attività economiche. Esiste un vantaggio anche quando le autorità pubbliche pagano un'integrazione salariale ai dipendenti di una specifica impresa, sebbene l'impresa non abbia l'obbligo legale di versare tale integrazione¹⁰⁸. Sono comprese anche le situazioni in cui alcuni operatori sono sollevati da costi che operatori comparabili sostengono di norma in un determinato ordinamento giuridico, indipendentemente dal carattere non economico dell'attività a cui i costi si riferiscono¹⁰⁹.
69. Si può in linea di principio ritenere che i costi derivanti dagli obblighi legali imposti dallo Stato¹¹⁰ siano connessi ai costi inerenti all'attività economica, per cui qualsiasi compensazione per tali costi conferisce un vantaggio all'impresa¹¹¹. Ciò significa che l'esistenza di un vantaggio non è in linea di principio esclusa dal fatto che il

generale Fennelly del 26 novembre 1998, Francia/Commissione, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, punto 26.

¹⁰⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punto 84.

¹⁰⁵ Come, ad esempio, agevolazioni fiscali o riduzioni dei contributi previdenziali.

¹⁰⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punto 13; sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2000, Germania/Commissione, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punto 25; sentenza della Corte di giustizia del 19 maggio 1999, Italia/Commissione, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punto 15; sentenza della Corte di giustizia del 3 marzo 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punto 36.

¹⁰⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 20 novembre 2003, GEMO SA, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, punti da 28 a 31, sulla raccolta e l'eliminazione gratuita degli scarti.

¹⁰⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 26 settembre 1996, Francia/Commissione, C-241/94, ECLI:EU:C:1996:353, punto 40; sentenza della Corte di giustizia del 12 dicembre 2002, Belgio/Commissione, C-5/01, ECLI:EU:C:2002:754, punti 38 e 39; sentenza del Tribunale dell'11 settembre 2012, Corsica Ferries France SAS/Commissione, T-565/08, ECLI:EU:T:2012:415, punti 137 e 138, confermata in appello, cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 4 settembre 2014, SNCM e Francia/Commissione, cause riunite C-533/12 P e C-536/12 P, ECLI:EU:C:2014:2142.

¹⁰⁹ Cfr. il considerando 37 degli orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (GU C 99 del 4.4.2014, pag. 3).

¹¹⁰ Per quanto riguarda il settore agricolo, si possono annoverare come esempi dell'imposizione di un obbligo regolamentare i controlli e le prove veterinarie e di sicurezza alimentare imposti ai produttori agricoli. Invece, i controlli e le prove svolti e finanziati da organismi pubblici e non previsti per legge che devono essere effettuati o finanziati dai produttori agricoli non sono considerati obblighi regolamentari imposti alle imprese. Cfr. le decisioni della Commissione del 18 settembre 2015 sugli aiuti di Stato SA.35484, per le verifiche della qualità del latte nell'ambito della legge sul latte e le materie grasse, e del 4 aprile 2016 sugli aiuti di Stato SA.35484 per le attività generali di controllo sanitario nell'ambito della legge sul latte e le materie grasse.

¹¹¹ Sentenza del Tribunale del 25 marzo 2015, Belgio/Commissione, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, punti da 74 a 78.

vantaggio si limiti alla compensazione del costo derivante dall'imposizione di un obbligo legale. Lo stesso vale per lo sgravio dai costi che l'impresa non sosterebbe senza gli incentivi derivanti dalla misura di Stato, poiché in assenza di tali incentivi essa strutturerebbe le sue attività in modo diverso¹¹². Non si esclude inoltre l'esistenza di un vantaggio nel caso in cui una determinata misura compensi oneri che abbiano natura diversa e non siano ad collegati alla misura stessa¹¹³.

70. La Corte ha precisato nella sentenza *Altmark* che la compensazione dei costi sostenuti per la prestazione di servizi di interesse economico generale può sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato se ricorrono quattro condizioni cumulative¹¹⁴. In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. In secondo luogo, i parametri in base ai quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente. In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole. In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare l'offerente in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi. La Commissione ha ulteriormente esplicitato queste condizioni nella comunicazione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale¹¹⁵.
71. Si esclude l'esistenza di un vantaggio nel caso della restituzione di tasse indebitamente riscosse¹¹⁶, del risarcimento che le autorità nazionali sono tenute a

¹¹² Ad esempio, se una società riceve una sovvenzione per effettuare un investimento in una regione assistita, non si può sostenere che ciò non allevii i costi normalmente iscritti al bilancio dell'impresa perché, in assenza della sovvenzione, la società non avrebbe realizzato l'investimento.

¹¹³ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 dicembre 2011, *France Télécom SA/Commissione*, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, punti da 43 a 50. Ciò vale logicamente per lo sgravio dai costi sostenuti da un'impresa per sostituire lo status di pubblici dipendenti con uno status paragonabile a quello dei dipendenti dei suoi concorrenti, che conferisce un vantaggio all'impresa in questione (sulla questione regnava in passato una certa incertezza a seguito della sentenza del Tribunale del 16 marzo 2004, *Danske Busvognmænd/Commissione*, T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76, punto 57). Riguardo alla compensazione dei costi non recuperabili, cfr. anche la sentenza del Tribunale dell'11 febbraio 2009, *Iride SpA e Iride Energia SpA/Commissione*, T-25/07, ECLI:EU:T:2009:33, punti da 46 a 56.

¹¹⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punti da 87 a 95.

¹¹⁵ GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4.

¹¹⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 27 marzo 1980, *Amministrazione delle finanze dello Stato*, 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, punti da 29 a 32.

pagare a determinate imprese per il danno loro arrecato¹¹⁷ oppure del pagamento di un indennizzo per un esproprio¹¹⁸.

72. L'esistenza di un vantaggio non è esclusa dal semplice fatto che le imprese concorrenti in altri Stati membri si trovino in una posizione più favorevole¹¹⁹, perché la nozione di vantaggio si basa su un'analisi della situazione finanziaria di un'impresa nel proprio contesto giuridico e fattuale in presenza o in assenza della misura in questione.

4.2. Il criterio dell'operatore in un'economia di mercato

4.2.1. Introduzione

73. L'ordinamento giuridico dell'Unione ha una posizione neutra rispetto al regime di proprietà¹²⁰ e non pregiudica in alcun modo il diritto degli Stati membri di agire come operatori economici. Tuttavia, allorché effettuano, direttamente o indirettamente, operazioni economiche sotto qualsiasi forma¹²¹, le autorità pubbliche sono soggette alla normativa dell'Unione in materia di aiuti di Stato.
74. Le operazioni economiche effettuate da enti pubblici (comprese le imprese pubbliche) non conferiscono un vantaggio alle controparti e pertanto non costituiscono aiuto, se sono svolte alle normali condizioni di mercato¹²². Questo principio è stato sviluppato in relazione a diverse operazioni economiche. Per individuare la presenza di aiuti di Stato nel caso di investimenti pubblici (in particolare, conferimenti di capitale), gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno elaborato il "*criterio dell'investitore in un'economia di mercato*": al fine di stabilire se l'investimento di un ente pubblico costituisca un aiuto di Stato, è necessario valutare se, in circostanze analoghe, un investitore privato di dimensioni paragonabili che opera alle normali condizioni di un'economia di mercato avrebbe realizzato

¹¹⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 27 settembre 1988, Asteris AE e altri/Grecia, cause riunite da 106 a 120/87, ECLI:EU:C:1988:457, punti 23 e 24.

¹¹⁸ Sentenza del Tribunale del 1° luglio 2010, Nuova Terni Industrie Chimiche SpA/Commissione, T-64/08, ECLI:EU:T:2010:270, punti da 59 a 63 e 140-141, in cui si precisa che, mentre il pagamento di un indennizzo per l'esproprio non concede un vantaggio, una proroga ex post di tale indennizzo può costituire aiuto di Stato.

¹¹⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, Italia/Commissione, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punto 17. Cfr. anche la sentenza del Tribunale del 29 settembre 2000, Confederación Espanola de Transporte de Mercancías/Commissione, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, punto 85.

¹²⁰ L'articolo 345 del trattato sancisce che "[i] trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri".

¹²¹ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 1986, Belgio/Commissione, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, punto 12.

¹²² Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, SFEI e altri, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punti 60 e 61.

l'investimento in questione¹²³. Analogamente, al fine di esaminare se la rinegoziazione del debito da parte di creditori pubblici comporti aiuti di Stato, gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno elaborato il “*criterio del creditore privato*”, confrontando il comportamento del creditore pubblico a quello di un ipotetico creditore privato che si trovi in situazione analoga¹²⁴. Infine, per valutare se una vendita effettuata da un ente pubblico comporti un aiuto di Stato, gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno elaborato il “*criterio del venditore privato*”, che considera se un venditore privato operante in condizioni normali di mercato avrebbe potuto ottenere lo stesso prezzo o un prezzo migliore¹²⁵.

75. Questi criteri sono variazioni dello stesso concetto di base, ossia che il comportamento degli enti pubblici dovrebbe essere paragonato a quello di operatori economici privati simili che operano in normali condizioni di mercato, onde stabilire se le operazioni economiche svolte da tali enti concedano un vantaggio alle loro controparti. Nella presente comunicazione, la Commissione farà quindi riferimento, in termini generali, al “*criterio dell'operatore in un'economia di mercato*”, come metodo di riferimento per valutare se una serie di operazioni economiche svolte da enti pubblici avvenga in condizioni normali di mercato e, pertanto, se comporti la concessione di un vantaggio (che non sarebbe stato ottenuto in normali condizioni di mercato) alle controparti. I principi generali e i criteri di riferimento per applicare il criterio dell'operatore in un'economia di mercato sono esplicitati nelle sezioni 4.2.2. e 4.2.3.

4.2.2. *Principi generali*

76. Il criterio dell'operatore in un'economia di mercato viene utilizzato per valutare se lo Stato abbia concesso un vantaggio a un'impresa non agendo come un operatore in un'economia di mercato per quanto riguarda una determinata operazione. A tale proposito, non è rilevante il fatto che l'intervento costituisca o meno un mezzo razionale impiegato dagli enti pubblici per perseguire obiettivi di politica pubblica (ad esempio, l'occupazione). Analogamente, la redditività o meno del beneficiario non è di per sé un indicatore determinante per stabilire se l'operazione economica in questione sia conforme alle condizioni di mercato. L'elemento decisivo è invece costituito dal fatto che gli enti pubblici abbiano agito come avrebbe fatto un

¹²³ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1990, Belgio/Commissione (Tubemeuse), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punto 29; la sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1991, Italia/Commissione (Alfa Romeo), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, punti 18 e 19; la sentenza del Tribunale del 30 aprile 1998, Cityflyer Express/Commissione, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punto 51; la sentenza del Tribunale del 21 gennaio 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke e Lech-Stahlwerke/Commissione, cause riunite T-129/95, T-2/96 e T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, punto 104; la sentenza del Tribunale del 6 marzo 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Commissione, cause riunite T-228/99 e T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

¹²⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 22 novembre 2007, Spagna/Commissione, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698; sentenza della Corte di giustizia del 24 gennaio 2013, Frucona/Commissione, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32; sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332.

¹²⁵ Sentenza del Tribunale del 28 febbraio 2012, Land Burgenland e Austria/Commissione, cause riunite T-268/08 e T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90.

operatore in un'economia di mercato in una situazione simile. In caso contrario, l'impresa beneficiaria ha ricevuto un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni di mercato normali¹²⁶, che l'ha posta in una posizione più favorevole rispetto ai suoi concorrenti¹²⁷.

77. Ai fini del criterio dell'operatore in un'economia di mercato, devono essere presi in considerazione solo i benefici e gli obblighi connessi al ruolo dello Stato nella sua qualità di operatore economico, ad esclusione di quelli connessi al suo ruolo di potere pubblico¹²⁸. In effetti, di norma il criterio dell'operatore in un'economia di mercato non si applica se lo Stato agisce in quanto autorità pubblica anziché come operatore economico. Ad esempio, se un intervento dello Stato è mosso da motivi di pubblico interesse (ad esempio, per motivi di sviluppo sociale o regionale), il comportamento dello Stato, pur essendo razionale da una prospettiva di politica pubblica, può al tempo stesso basarsi su considerazioni di cui gli operatori in un'economia di mercato normalmente non terrebbero conto. Di conseguenza, il criterio dell'operatore in un'economia di mercato dovrebbe essere applicato facendo astrazione da qualsiasi considerazione che derivi esclusivamente dal ruolo dello Stato membro come pubblica autorità (ad esempio, considerazioni di politica sociale, regionale o settoriale)¹²⁹.
78. Per stabilire se l'intervento dello Stato sia conforme alle condizioni di mercato, occorre effettuare una valutazione ex ante, tenendo conto delle informazioni

¹²⁶ Sentenza del Tribunale del 6 marzo 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Commissione, cause riunite T-228/99 e T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, punto 208.

¹²⁷ Cfr., in tal senso, la sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, Commissione/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punto 90; la sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punto 14; la sentenza della Corte di giustizia del 19 maggio 1999, Italia/Commissione, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punto 16.

¹²⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, Commissione/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punti 79, 80 e 81; sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 1986, Belgio/Commissione, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, punto 14; sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 1986, Regno del Belgio/Commissione, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, punto 13; sentenza della Corte di giustizia del 14 settembre 1994, Spagna/Commissione, cause riunite da C-278/92 a C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, punto 22; sentenza della Corte di giustizia del 28 gennaio 2003, Germania/Commissione, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, punto 134.

¹²⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, Commissione/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, considerando 79, 80 e 81; sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 1986, Regno del Belgio/Commissione, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, punto 14; sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 1986, Regno del Belgio/Commissione, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, punto 13; sentenza della Corte di giustizia del 14 settembre 1994, Spagna/Commissione, cause riunite da C-278/92 a C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, punto 22; sentenza della Corte di giustizia del 28 gennaio 2003, Germania/Commissione, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, punto 134; sentenza del Tribunale del 6 marzo 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Commissione, cause riunite T-228/99 e T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57; sentenza del Tribunale del 24 settembre 2008, Kahla Thüringen Porzellan/Commissione, T-20/03, ECLI:EU:T:2008:395; sentenza del Tribunale del 17 ottobre 2002, Linde/Commissione, T-98/00, ECLI:EU:T:2002:248.

disponibili alla data in cui l'intervento è stato deciso¹³⁰. Infatti, qualsiasi investitore privato accorto operante in un'economia di mercato svolge solitamente una propria valutazione ex ante della strategia e delle prospettive finanziarie di un progetto¹³¹, ad esempio per mezzo di un piano aziendale. Non è sufficiente basarsi su valutazioni economiche operate successivamente contenenti una constatazione retrospettiva dell'effettiva redditività dell'investimento realizzato dallo Stato membro¹³².

79. Se uno Stato membro sostiene di aver agito come un operatore in un'economia di mercato deve, in caso di dubbio, fornire elementi di prova da cui emerga che la decisione di effettuare l'operazione è stata presa sulla base di valutazioni economiche analoghe a quelle che, nelle circostanze di specie, un operatore in un'economia di mercato razionale (con caratteristiche simili a quelle dell'ente pubblico interessato) avrebbe svolto al fine di determinare la redditività o i vantaggi economici dell'operazione¹³³.
80. Per valutare se un'operazione è conforme alle condizioni di mercato occorre effettuare una valutazione globale degli effetti dell'operazione sull'impresa interessata, senza considerare se i mezzi specifici impiegati per effettuare l'operazione sarebbero disponibili per gli operatori di mercato. Ad esempio, non si può escludere l'applicabilità del criterio dell'operatore in un'economia di mercato unicamente in base alla natura fiscale dei mezzi impiegati dallo Stato¹³⁴.
81. In determinati casi, più interventi consecutivi dello Stato possono essere considerati un solo intervento ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Ciò può verificarsi, in particolare, nel caso in cui interventi consecutivi siano connessi tra loro - segnatamente per la loro cronologia, il loro scopo e la situazione dell'impresa al momento in cui si verificano - in modo tanto stretto da renderne

¹³⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, Commissione/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punti da 83, 84, 85 e 105; sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punti 71 e 72; sentenza del Tribunale del 30 aprile 1998, Cityflyer Express/Commissione, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punto 76.

¹³¹ Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, Commissione/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punti da 82 a 85 e 105.

¹³² Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, Commissione/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punto 85.

¹³³ Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, Commissione/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punti da 82 a 85. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2013, Land Burgenland/Commissione, cause riunite C-214/12 P, C-215/12 P e C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punto 61. Il livello di dettaglio di tale valutazione ex ante può variare in funzione della complessità dell'operazione in questione e del valore degli attivi, dei beni o dei servizi interessati. Di norma, tali valutazioni ex ante dovrebbero essere realizzate con il sostegno di esperti dotati di capacità ed esperienze adeguate. Dovrebbero inoltre fondarsi sempre su criteri oggettivi e non essere influenzate da considerazioni di ordine politico. Le valutazioni condotte da esperti indipendenti possono costituire un'ulteriore conferma della credibilità della valutazione.

¹³⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, Commissione/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punto 88.

impossibile la dissociazione¹³⁵. Ad esempio, una serie di interventi statali che vengono attuati in relazione alla stessa impresa in un periodo di tempo relativamente breve, che sono collegati tra loro o che erano programmati o prevedibili al momento del primo intervento possono essere valutati come un unico intervento. Per contro, se l'intervento successivo è stato il risultato di eventi imprevedibili all'epoca del primo intervento¹³⁶, le due misure dovrebbero in linea di principio essere valutate separatamente.

82. Per stabilire se determinate operazioni sono conformi alle condizioni di mercato, occorre prendere in considerazione tutte le circostanze del caso specifico. Ad esempio, possono verificarsi circostanze eccezionali in cui l'acquisto di beni o servizi da parte di un'autorità pubblica, anche se effettuato a prezzi di mercato, può non essere considerato conforme alle condizioni di mercato¹³⁷.

4.2.3. Verifica della conformità alle condizioni di mercato

83. Nell'applicare il criterio dell'operatore in un'economia di mercato, è utile distinguere tra le situazioni in cui la conformità dell'operazione alle condizioni di mercato può essere direttamente determinata mediante dati di mercato riguardanti specificamente l'operazione stessa e le situazioni in cui, a causa dell'assenza di tali dati, occorre valutare tale conformità sulla base di altri metodi disponibili.

4.2.3.1. Casi in cui il rispetto delle condizioni di mercato può essere determinato direttamente

84. La conformità di un'operazione alle condizioni di mercato può essere direttamente stabilita attraverso informazioni di mercato riguardanti specificamente l'operazione nelle seguenti situazioni:
- i) quando l'operazione viene effettuata a condizioni di parità (*pari passu*) da enti pubblici e operatori privati; o
 - ii) quando riguarda la vendita e l'acquisto di attivi, beni e servizi (o altre operazioni comparabili) effettuati attraverso una procedura di selezione concorrenziale, trasparente, non discriminatoria e incondizionata.

¹³⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e altri, cause riunite C-399/10 P e C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, punto 104; sentenza del Tribunale del 13 settembre 2010, Grecia e altri/Commissione, cause riunite T-415/05, T-416/05 e T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, punto 177; sentenza del Tribunale del 15 settembre 1998, BP Chemicals/Commissione, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, punti 170 e 171.

¹³⁶ Decisione della Commissione, del 19 dicembre 2012, relativa al caso SA.35378, Finanziamento dell'aeroporto di Berlino-Brandeburgo, Germania (GU C 36 dell'8.2.2013, pag. 10, considerando 14-33).

¹³⁷ Nella sentenza del Tribunale del 28 gennaio 1999, BAI/Commissione, T-14/96, ECLI:EU:T:1999:12, punti da 74 a 79, il Tribunale ha sostenuto che, alla luce delle specifiche circostanze del caso, si poteva concludere che l'acquisto di biglietti di viaggio di P&O Ferries da parte delle autorità nazionali non era stato fissato in funzione di un effettivo fabbisogno della pubblica autorità, per cui questa non aveva agito come un operatore alle normali condizioni di un'economia di mercato. Di conseguenza, l'acquisto ha conferito a P&O Ferries un vantaggio che non avrebbe ottenuto in normali condizioni di mercato e tutti gli importi versati in esecuzione della convenzione di acquisto hanno configurato un aiuto di Stato.

85. In tali casi, se le specifiche informazioni di mercato relative all'operazione mostrano che questa non è conforme alle condizioni di mercato, in linea di principio non è opportuno utilizzare altre metodologie di valutazione per giungere a conclusioni diverse¹³⁸.
- i) Operazioni a condizioni di parità (*pari passu*)
86. Quando un'operazione è effettuata secondo le stesse modalità e condizioni (e quindi con lo stesso livello di rischio e di remunerazione) da enti pubblici e da operatori privati che si trovano in una situazione analoga (operazione a condizioni di parità o *pari passu*)¹³⁹, come può avvenire in caso di consorzi pubblico-privati, si può, di norma, dedurre che tale operazione corrisponda a condizioni di mercato¹⁴⁰. Al contrario, il fatto che un ente pubblico e operatori privati che si trovano in una situazione analoga partecipino alla stessa operazione nello stesso momento ma con diverse modalità o condizioni, implica di norma che l'intervento dell'ente pubblico non è conforme alle condizioni di mercato¹⁴¹.
87. In particolare, per considerare che un'operazione è svolta a condizioni di parità, occorre valutare i seguenti criteri:
- a) se l'intervento degli organismi pubblici e degli operatori privati è deciso ed eseguito in modo contemporaneo o se tra i due interventi è trascorso un intervallo di tempo ed è subentrato un cambiamento della congiuntura economica,
- b) se le modalità e le condizioni dell'operazione sono identiche per gli enti pubblici e tutti gli operatori privati interessati, tenendo conto anche della possibilità di aumentare o di diminuire il livello di rischio nel tempo,

¹³⁸ Cfr., in tal senso, la sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2013, Land Burgenland/Commissione, cause riunite C-214/12 P, C-215/12 P e C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punti 94 e 95. Nel caso specifico, il Tribunale ha ritenuto, in particolare, che quando una pubblica autorità procede alla vendita di un'impresa tramite una gara di appalto adeguata, si può presumere che il prezzo di mercato corrisponda all'offerta più elevata (che abbia valore di impegno e sia credibile), senza che sia necessario ricorrere ad altri strumenti, come perizie indipendenti.

¹³⁹ Le modalità e le condizioni non possono essere considerate identiche se gli enti pubblici e gli operatori privati intervengono alle stesse condizioni ma in momenti diversi, in seguito a una modifica della situazione economica che sia rilevante per l'operazione.

¹⁴⁰ Cfr., a questo proposito, la sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2000, Alitalia/Commissione, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, punto 81.

¹⁴¹ Tuttavia, se le operazioni sono diverse e non sono effettuate contemporaneamente, il semplice fatto che le modalità e le condizioni siano diverse non fornisce alcuna indicazione determinante (positiva o negativa) del fatto che l'operazione effettuata dall'ente pubblico sia conforme alle condizioni di mercato.

- c) se l'intervento degli operatori privati ha una vera rilevanza economica e non è soltanto simbolico o marginale¹⁴², e
 - d) se la posizione di partenza degli enti pubblici e degli operatori privati interessati è comparabile riguardo all'operazione, tenendo conto, ad esempio, della loro precedente esposizione economica nei confronti delle imprese interessate (cfr. la sezione 4.2.3.3), delle sinergie che possono essere conseguite¹⁴³, della misura in cui i diversi investitori sostengono i costi simili di transazione¹⁴⁴ o di qualsiasi altra circostanza specifica per l'ente pubblico o l'operatore privato che potrebbe falsare il confronto.
88. Il criterio delle condizioni di parità potrebbe non applicarsi nei casi in cui la partecipazione pubblica (per la sua natura unica o per la sua entità) sia tale da non poter essere riprodotta da un operatore in un'economia di mercato.
- ii) Vendita e acquisto di attivi, beni e servizi (o altre operazioni comparabili) attraverso una procedura di selezione concorrenziale, trasparente, non discriminatoria e incondizionata
89. La vendita e l'acquisto di attivi, beni e servizi (o altre operazioni comparabili¹⁴⁵), qualora avvengano secondo una procedura concorrenziale¹⁴⁶, trasparente, non

¹⁴² Ad esempio, nel caso Citynet Amsterdam, la Commissione ha concluso che il fatto che due operatori privati controllassero un terzo del capitale azionario totale della società (vista anche la struttura azionaria globale e il fatto che loro azioni erano sufficienti per costituire una minoranza di blocco in caso di decisioni importanti) potesse essere considerato economicamente significativo [cfr. la decisione 2008/729/CE della Commissione, dell'11 dicembre 2007, relativa all'aiuto di Stato C-53/2006, Citynet Amsterdam, Paesi Bassi (GU L 247 del 16.9.2008, pag. 27, considerando 96-100)]. Invece, nel caso N429/2010 relativo alla Banca agricola della Grecia (ATE) (GU C 317 del 29.10.2011, pag. 5), la partecipazione privata raggiungeva solo il 10% dell'investimento contro il 90% dello Stato, per cui la Commissione ha concluso che le condizioni di parità non erano soddisfatte in quanto i conferimenti in conto capitale da parte dello Stato non erano accompagnati da una partecipazione paragonabile di un azionista privato né erano proporzionati al numero di azioni detenute dallo Stato. Cfr. anche la sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2000, Alitalia/Commissione, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, punto 81.

¹⁴³ Devono anche seguire la stessa logica industriale; cfr. la decisione 2005/137/CE della Commissione relativa all'aiuto di Stato C-25/2002 concernente la partecipazione finanziaria della Regione Vallonia nell'impresa Carsid SA (GU L 47 del 18.2.2005, pag. 28, considerando 67-70).

¹⁴⁴ I costi di transazione possono riferirsi ai costi che i rispettivi investitori sostengono per l'esame e la selezione del progetto d'investimento, per adeguare i termini del contratto o controllare i risultati per tutta la sua durata. Ad esempio, quando le banche pubbliche devono costantemente sostenere i costi dell'esame dei progetti d'investimento per l'erogazione di prestiti, il semplice fatto che gli investitori privati co-investano allo stesso tasso d'interesse non è sufficiente per escludere l'esistenza di aiuti.

¹⁴⁵ Ad esempio, la locazione di determinati beni o l'assegnazione di concessioni per lo sfruttamento commerciale delle risorse naturali.

discriminatoria e incondizionata, conforme ai principi del trattato in materia di appalti pubblici¹⁴⁷ (punti da 90 a 94), possono presumersi in linea con le condizioni di mercato purché per la selezione dell'acquirente e del venditore siano stati applicati i criteri adeguati esposti ai punti 95 e 96. Invece l'ipotesi in cui per motivi di pubblico interesse uno Stato membro decida di fornire sostegno a una certa attività, e organizza per esempio una gara riguardante l'importo del finanziamento - come nel caso del sostegno alla produzione di energia rinnovabile o alla semplice messa a disposizione di capacità di produzione di energia - non rientra nel campo di applicazione della presente sottosezione ii). In una situazione di questo tipo, lo svolgimento della procedura di selezione può solo limitare l'importo concesso ma non può escludere l'esistenza di un vantaggio.

90. La procedura deve essere concorrenziale consentire a tutti gli offerenti interessati e qualificati di partecipare.
91. La procedura deve essere trasparente per consentire a tutti gli offerenti interessati di essere debitamente e ugualmente informati in ciascuna delle sue fasi. L'accessibilità dell'informazione, la previsione di termini di tempo sufficienti per gli offerenti interessati e la chiarezza dei criteri di selezione e di aggiudicazione sono tutti elementi essenziali di una procedura di selezione trasparente. La gara deve essere sufficientemente pubblicizzata affinché ne vengano a conoscenza tutti i potenziali offerenti. Il grado di pubblicità necessario per garantire un livello sufficiente di diffusione in un determinato caso dipende dalle caratteristiche degli attivi, dei beni e dei servizi. Gli attivi, i beni e i servizi che, per il loro elevato valore o per altre caratteristiche, possono interessare offerenti a livello europeo o internazionale, dovrebbero formare oggetto di pubblicità in modo tale da attrarre potenziali offerenti operanti a questi livelli.
92. Tra i requisiti indispensabili per garantire che l'operazione in questione sia conforme alle condizioni di mercato vi sono il trattamento equo e non discriminatorio di tutti gli offerenti in ogni fase della procedura e la previa precisazione di criteri di selezione e di aggiudicazione oggettivi. Al fine di garantire la parità di trattamento, i

¹⁴⁶ Gli organi giurisdizionali dell'Unione fanno spesso riferimento, nel contesto degli aiuti di Stato, a una procedura di gara "aperta" (cfr. per esempio la sentenza della Corte di giustizia del 5 agosto 2003, P&O European Ferries (Vizcaya)/Commissione, cause riunite T-116/01 e T-118/01, ECLI:EU:T:2003:217, punti 117 e 118; e la sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2013, Land Burgenland/Commissione, cause riunite C-214/12 P, C-215/12 P e C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punto 94. L'uso del termine "aperta" non si riferisce, tuttavia, a una procedura specifica ai sensi della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e 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. Pertanto sembra più opportuno utilizzare il termine "competitiva", senza volersi discostare dalle condizioni sostanziali di cui nella giurisprudenza.

¹⁴⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 7 dicembre 2000, Telaustria, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, punto 62; sentenza della Corte di giustizia del 3 dicembre 2001, Bent Moustén Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, punto 20. Cfr. anche la comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive appalti pubblici (GU C 179 dell'1.8.2006, pag. 2).

criteri di aggiudicazione dovrebbero consentire di raffrontare le offerte e di valutarle in maniera oggettiva.

93. L'applicazione e il rispetto delle procedure stabilite nelle direttive sugli appalti pubblici¹⁴⁸ possono essere considerati sufficienti affinché siano soddisfatti i requisiti delineati sopra, purché siano rispettate tutte le condizioni per l'applicazione delle procedure stesse. Ciò non vale tuttavia in circostanze specifiche che rendono impossibile la fissazione di un prezzo di mercato, come nel caso della procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara. Se viene presentata una sola offerta, di norma la procedura non è sufficiente per garantire la fissazione di un prezzo di mercato, salvo quando i) siano attuate misure di salvaguardia particolarmente rigorose nell'elaborazione della procedura in grado di assicurare una concorrenza reale ed effettiva e non sia evidente che un solo operatore è realisticamente in grado di presentare un'offerta idonea, o ii) le autorità pubbliche verifichino attraverso mezzi aggiuntivi che l'esito corrisponda al prezzo di mercato.
94. Una gara per la vendita di attivi, beni o servizi è incondizionata quando un potenziale acquirente, indipendentemente dall'attività commerciale svolta, è generalmente libero di acquistare gli attivi, i beni e i servizi in vendita e di utilizzarli per i suoi scopi. Se vige una condizione secondo cui l'acquirente deve assumere obblighi speciali a vantaggio delle autorità pubbliche o nell'interesse pubblico generale - che un venditore privato non pretenderebbe - diversi da quelli derivanti da norme generali nazionali o da decisioni delle autorità di pianificazione, la gara non può essere considerata incondizionata.
95. Quando gli enti pubblici cedono attivi, beni e servizi, l'unico criterio pertinente per selezionare l'acquirente dovrebbe essere il prezzo più elevato¹⁴⁹, tenendo conto anche delle condizioni contrattuali richieste (ad esempio, la garanzia del venditore sulle vendite o altri obblighi successivi alla vendita). Solo le offerte idonee¹⁵⁰ e con valore d'impegno dovrebbero essere prese in considerazione¹⁵¹.
96. Quando gli enti pubblici acquistano attivi, beni e servizi, le eventuali condizioni specifiche annesse alla gara devono essere non discriminatorie e strettamente e obiettivamente connesse all'oggetto della gara stessa e all'obiettivo economico specifico del contratto. Tali condizioni dovrebbero consentire di selezionare l'offerta economicamente più vantaggiosa che corrisponda al valore del mercato. I criteri

¹⁴⁸ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE. 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.

¹⁴⁹ Sentenza del Tribunale del 28 febbraio 2012, Land Burgenland e Austria/Commissione, cause riunite T-268/08 e T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, punto 87.

¹⁵⁰ In funzione delle circostanze del caso, anche un'offerta spontanea può essere idonea, in particolare se è vincolante (cfr. la sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2011, Konsum Nord/Commissione, T-244/08, ECLI:EU:T:2011:732, punti 73, 74 e 75).

¹⁵¹ Ad esempio, dei semplici annunci giuridicamente non vincolanti non sarebbero presi in considerazione nella procedura di gara: cfr. sentenza del Tribunale del 28 febbraio 2012, Land Burgenland e Austria/Commissione, cause riunite T-268/08 e T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, punto 87, e sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2011, Konsum Nord/Commissione, T-244/08, ECLI:EU:T:2011:732, punti 67 e 75.

dovrebbero pertanto essere definiti in modo tale da consentire una procedura effettivamente concorrenziale che offra all'aggiudicatario un rendimento normale e nulla di più. In pratica, ciò comporta il ricorso a gare che pongono l'accento sulla componente "prezzo" dell'offerta oppure che sono in grado di produrre altrimenti un esito concorrenziale (ad esempio, talune gare al ribasso (*reverse tender*) corredate da criteri di aggiudicazione sufficientemente precisi).

4.2.3.2. Conformità di un'operazione alle condizioni di mercato stabilita sulla base del *benchmarking* o di altri metodi di valutazione

97. Il fatto che un'operazione sia stata effettuata in base a una procedura di gara o a condizioni di parità (*pari passu*), costituisce una prova diretta e specifica della rispondenza dell'operazione stessa alle condizioni di mercato. Per contro il fatto che l'operazione non sia stata effettuata in base a una procedura di gara o che l'intervento degli enti pubblici non avvenga a condizioni di parità con quello degli operatori privati, non implica automaticamente che l'operazione non sia conforme alle condizioni di mercato¹⁵². In tali casi la conformità alle condizioni di mercato può essere accertata mediante i) il metodo della comparazione parametrica (*benchmarking*) o ii) altri metodi di valutazione¹⁵³.

i) Metodo della comparazione parametrica (*benchmarking*)

98. Per stabilire se è conforme alle condizioni di mercato, un'operazione può essere valutata alla luce delle condizioni alle quali si sono svolte operazioni analoghe effettuate da operatori privati analoghi in situazioni analoghe (*benchmarking*).

99. Per individuare un parametro di riferimento adeguato, è necessario prestare particolare attenzione al tipo di operatore in questione (ad esempio, holding di gruppo, fondo speculativo o investitore a lungo termine che cerca di assicurarsi profitti nel lungo periodo), al tipo di operazione in questione (ad esempio, partecipazione al capitale o operazioni di finanziamento del debito) e al mercato (o ai mercati) in questione (ad esempio, mercati finanziari, mercati tecnologici in rapida crescita, mercati dei servizi pubblici o delle infrastrutture). Nel caso in cui si siano verificati significativi sviluppi economici, anche la tempistica delle operazioni è particolarmente importante. Se del caso, può essere necessario adeguare i parametri di riferimento di mercato disponibili in funzione delle caratteristiche specifiche dell'intervento dello Stato (ad esempio, la situazione dell'impresa beneficiaria e del mercato rilevante)¹⁵⁴. Il metodo della comparazione parametrica (*benchmarking*) può non essere un metodo adeguato per stabilire prezzi di mercato se i parametri di

¹⁵² Cfr. la sentenza del Tribunale del 12 giugno 2014, Sarc/Commissione, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, punto 98.

¹⁵³ Quando il prezzo di mercato è determinato tramite operazioni in condizioni di parità o procedure di selezione, i risultati non possono essere contestati da altre metodologie di valutazione, ad esempio gli studi indipendenti (cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2013, Land Burgenland/Commissione, cause riunite C-214/12 P, C-215/12 P e C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punti 94 e 95).

¹⁵⁴ Sentenza del Tribunale del 6 marzo 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Commissione, cause riunite T-228/99 e T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, punto 251.

riferimento disponibili non sono stati definiti con riguardo a considerazioni di mercato o se i prezzi esistenti sono significativamente falsati da interventi pubblici.

100. Spesso la comparazione parametrica (*benchmarking*) non si basa su un valore di riferimento “preciso” ma su una gamma di possibili valori valutando un insieme di operazioni comparabili. Se lo scopo della valutazione è esaminare se l’intervento dello Stato è in linea con le condizioni di mercato, di norma è opportuno prendere in considerazione la tendenza centrale dei valori, come la media o la mediana di una serie di operazioni comparabili.
- ii) Altri metodi di valutazione
101. Si può stabilire se un’operazione è conforme alle condizioni di mercato anche sulla base della metodologia di valutazione comunemente accettata¹⁵⁵. Tale metodologia deve fondarsi su dati obiettivi, verificabili e affidabili¹⁵⁶, che dovrebbero essere sufficientemente dettagliati e dovrebbero riflettere la situazione economica nel momento in cui l’operazione è stata decisa, tenendo conto del livello di rischio e delle aspettative future¹⁵⁷. A seconda del valore dell’operazione, occorre di norma verificare la solidità della valutazione mediante un’analisi di sensibilità, una valutazione dei diversi scenari commerciali, l’elaborazione di piani di emergenza e il raffronto tra i risultati e i metodi alternativi di valutazione. Se l’operazione è ritardata ed è necessario tenere conto di sviluppi recenti delle condizioni di mercato, potrebbe essere necessario compiere una nuova valutazione (*ex ante*).
102. Un metodo ampiamente accettato per determinare il rendimento (annuo) degli investimenti consiste nel calcolare il tasso di rendimento interno (TRI)¹⁵⁸. Si può altresì valutare la decisione di investimento col metodo del valore attuale netto (VAN)¹⁵⁹, il quale nella maggior parte dei casi produce risultati equivalenti al TRI¹⁶⁰. Per valutare se l’investimento viene effettuato a condizioni di mercato, il rendimento

¹⁵⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 29 marzo 2007, *Scott/Commissione*, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, punto 134, e la sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 2010, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, punto 39.

¹⁵⁶ Cfr. la sentenza del Tribunale del 16 settembre 2004, *Valmont Nederland BV/Commissione*, T 274/01, ECLI:EU:T:2004:266, punto 71.

¹⁵⁷ Cfr. la sentenza del Tribunale del 29 marzo 2007, *Scott/Commissione*, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, punto 158.

¹⁵⁸ Il TRI non si basa sugli utili contabili di un determinato anno, ma tiene conto dei flussi di cassa futuri che l’investitore si aspetta di ricevere nel corso dell’intera durata dell’investimento. È definito come il tasso di attualizzazione per il quale il VAN dell’insieme dei flussi di cassa è pari a zero.

¹⁵⁹ Il VAN di un progetto è la differenza tra i flussi di cassa positivi e negativi nel corso della durata dell’investimento, attualizzati al tasso di rendimento adeguato (il costo del capitale).

¹⁶⁰ Nei casi in cui il TRI è pari al costo di opportunità dell’investitore, vi è una correlazione perfetta tra il VAN e il TRI. Se il VAN dell’investimento è positivo, ciò implica che il progetto ha un TRI che supera il tasso di rendimento richiesto (costo di opportunità per l’investitore). In tal caso, vale la pena effettuare l’investimento. Se il progetto ha un VAN pari a zero, il TRI del progetto corrisponde al tasso di rendimento richiesto. In questo caso, è irrilevante che l’investitore effettui l’investimento o lo effettui altrove. Se il VAN è negativo, il TRI è inferiore al costo del capitale e l’investimento non è abbastanza redditizio in quanto vi sono opportunità migliori altrove. Se il TRI e il VAN conducono a decisioni di investimento diverse (determinate ad esempio da progetti che si escludono a vicenda), è opportuno privilegiare il metodo del VAN in linea con la prassi del mercato, a meno che non vi sia una significativa incertezza in merito al tasso di sconto appropriato.

dell'investimento deve essere paragonato al normale rendimento di mercato atteso. Il rendimento normale atteso (o costo del capitale dell'investimento) può essere definito come il rendimento medio che il mercato si aspetta dall'investimento in base a criteri comunemente accettati, e in particolare in base al rischio dell'investimento, tenuto conto della situazione finanziaria della società e delle caratteristiche specifiche del settore, della regione o del paese. Se non si può ragionevolmente prevedere tale rendimento normale, con tutta probabilità l'investimento non è effettuato a condizioni di mercato. In generale, quanto più è rischioso il progetto, tanto più elevato sarà il tasso di rendimento richiesto dai finanziatori, ovvero il costo del capitale.

103. Il metodo adeguato di valutazione può dipendere dalla situazione del mercato¹⁶¹, dalla disponibilità dei dati o dal tipo di operazione. Ad esempio, mentre l'investitore mira a generare profitti investendo nelle imprese (nel qual caso il TRI o il VAN sono probabilmente il metodo più adeguato), il creditore cerca di recuperare gli importi che gli sono dovuti (il capitale e gli eventuali interessi) da un debitore entro il periodo contrattualmente e legalmente determinato¹⁶² (nel qual caso può essere più rilevante la valutazione della garanzia, per esempio il valore dell'attivo). Nel caso della vendita di terreni, prima delle trattative in vista della vendita è sufficiente in linea di principio la valutazione di un perito indipendente al fine di stabilire il valore di mercato sulla base di indicatori di mercato e di norme di valutazione generalmente riconosciuti¹⁶³.
104. Di norma i metodi per stabilire il TRI o il VAN di un investimento non conducono a un valore preciso che possa essere accettato, ma a una gamma di possibili valori (che dipendono dalle circostanze economiche, giuridiche e di altro tipo dell'operazione considerata dal metodo di valutazione). Se lo scopo della valutazione è esaminare se l'intervento dello Stato è in linea con le condizioni di mercato, di norma è opportuno prendere in considerazione la tendenza centrale dei valori, come la media o la mediana di una serie di operazioni comparabili.
105. Al fine di confermare le stime, un operatore prudente operante in un'economia di mercato di solito valuta i propri interventi utilizzando una serie di metodologie diverse (per esempio, il calcolo del VAN convalidato da metodi di comparazione). La convergenza di diverse metodologie verso lo stesso valore offre un'ulteriore indicazione per la determinazione di un prezzo di mercato effettivo. Pertanto, nel

¹⁶¹ Ad esempio, in caso di liquidazione di una società, potrebbero risultare più adeguate le valutazioni basate sul valore di liquidazione o sul valore patrimoniale.

¹⁶² Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, Spagna/Commissione, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punto 46, e la sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punto 24.

¹⁶³ Se il metodo comparativo (benchmarking) non è adeguato e altri metodi di valutazione comunemente accettati non sembrano in grado di stabilire in modo accurato il valore del terreno, si può ricorrere a un metodo alternativo, quale il metodo di valutazione proposto dalla Germania (Vergleichspreissystem), utilizzato per i terreni agricoli e forestali nella decisione della Commissione relativa all'aiuto di Stato SA.33167, Proposta di metodo alternativa per valutare il valore dei terreni agricoli e forestali in Germania venduti dalle autorità pubbliche (GU C 43 del 15.2.2013, pag. 7). Sui limiti che presentano gli altri metodi, cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, punto 52.

valutare se un'operazione sia in linea con le condizioni di mercato, la presenza di metodologie di valutazione complementari che convalidino reciprocamente i risultati sarà considerata un fattore positivo.

4.2.3.3. Analisi controfattuale nel caso di una precedente esposizione economica all'impresa interessata

106. Per valutare se un'operazione è conforme alle condizioni di mercato è opportuno prendere in considerazione il fatto che l'ente pubblico interessato ha avuto una precedente esposizione economica nei confronti di un'impresa, sempreché anche un operatore privato di livello paragonabile abbia potuto avere una tale esposizione (ad esempio, in veste di azionista di un'impresa)¹⁶⁴.
107. Ai fini del criterio dell'operatore in un'economia di mercato, la precedente esposizione dovuta a interventi effettuati a condizioni di mercato deve essere considerata nel quadro di scenari controfattuali. Ad esempio, nel caso di un intervento di capitale o di debito in un'impresa pubblica in difficoltà, il rendimento previsto di tale investimento dovrebbe essere confrontato con il rendimento previsto nello scenario controfattuale della liquidazione della società. Nel caso in cui la liquidazione fornisca maggiori guadagni o perdite inferiori, un operatore in un'economia di mercato prudente sceglierebbe tale opzione¹⁶⁵. A tal fine, i costi della liquidazione da considerare non devono includere le spese inerenti ai compiti delle autorità pubbliche, ma soltanto i costi che affronterebbe un operatore di mercato razionale¹⁶⁶, tenendo conto anche dell'evoluzione del contesto sociale, economico e ambientale in cui opera¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 3 aprile 2014, ING Groep NV, C-224/12 P, ECLI:EU:C:2014:213, punti da 29 a 37. Tuttavia, non bisogna tener conto della precedente esposizione se, sulla base di una valutazione globale di tutti gli aspetti di una misura, risulta che essa non avrebbe potuto essere intrapresa da un investitore privato interessato a realizzare un utile (sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2013, Land Burgenland/Commissione, cause riunite C-214/12 P, C-215/12 P e C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punti da 52 a 61).

¹⁶⁵ Cfr., a questo proposito, la sentenza della Corte di giustizia del 12 dicembre 2000, Alitalia/Commissione, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, o la sentenza della Corte di giustizia del 24 gennaio 2013, Frucona/Commissione, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, punti 79 e 80.

¹⁶⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 28 gennaio 2003, Germania/Commissione, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, punto 140.

¹⁶⁷ Sentenza del Tribunale dell'11 settembre 2012, Corsica Ferries France SAS/Commissione, T-565/08, ECLI:EU:T:2012:415, punti da 79 a 84, confermata in appello, cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 4 settembre 2014, SNCM e Francia/Commissione, cause riunite C-533/12 P e C-536/12 P, ECLI:EU:C:2014:2142, punti 40 e 41. Nella causa gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno confermato che, in linea di principio, per gli investitori privati, in particolare gruppi di società più grandi, potrebbe essere economicamente razionale a lungo termine pagare indennità complementari (ad esempio, per proteggere l'immagine del gruppo). Tuttavia, bisognerebbe dimostrare in modo accurato la necessità di pagare indennità complementari nel caso concreto in cui è necessario tutelare l'immagine e il fatto che tali indennità sono una pratica consolidata tra le imprese private in circostanze analoghe (non bastano dei semplici esempi).

- 4.2.3.4. Considerazioni specifiche per determinare se le condizioni dei prestiti e delle garanzie sono conformi alle condizioni di mercato
108. Come per qualsiasi altra operazione, i prestiti e le garanzie concessi da enti pubblici (comprese le imprese pubbliche) possono configurare un aiuto di Stato se non sono conformi alle condizioni di mercato.
109. Nel caso delle garanzie, deve solitamente essere analizzata la situazione triangolare configurata da un ente pubblico in veste di garante, un mutuatario e un mutuante¹⁶⁸. Nella maggior parte dei casi, gli aiuti possono essere presenti solo al livello del mutuatario, poiché la garanzia pubblica può concedergli un vantaggio, permettendogli di ottenere finanziamenti a un tasso che non potrebbe ottenere sul mercato senza la garanzia¹⁶⁹ (o di contrarre prestiti in situazioni nelle quali non potrebbe eccezionalmente ottenerli sul mercato ad alcun tasso d'interesse). Tuttavia, in determinate circostanze specifiche, la concessione di una garanzia pubblica potrebbe anche comportare aiuti per il mutuante, in particolare quando viene prestata ex post su un'obbligazione esistente tra mutuante e mutuatario, quando non è garantito che il vantaggio sia completamente trasferito al mutuatario¹⁷⁰ o quando un prestito garantito è utilizzato per rimborsarne uno non garantito¹⁷¹.
110. Una garanzia concessa a condizioni più favorevoli rispetto alle condizioni di mercato che tenga conto della situazione economica del mutuatario conferisce un vantaggio al mutuatario (il quale paga un premio di garanzia che non rispecchia adeguatamente il rischio assunto dal garante)¹⁷². In linea generale, le garanzie illimitate non sono conformi alle normali condizioni di mercato. Ciò vale anche per le garanzie implicite che derivano dalla responsabilità dello Stato per i debiti di imprese insolventi non esposte alle norme ordinarie in materia di fallimento¹⁷³.
111. In assenza di specifiche informazioni di mercato relative a una data operazione di finanziamento del debito, la conformità dello strumento di credito con le condizioni di mercato può essere determinata sulla base di un confronto con operazioni di mercato analoghe (ossia tramite comparazione parametrica). Nel caso dei prestiti e delle garanzie, le informazioni sui costi di finanziamento dell'impresa si possono, ad esempio, ottenere da altri prestiti (recenti) contratti dall'impresa in questione, dal rendimento delle obbligazioni da questa emesse o dagli *spread* dei *credit default*

¹⁶⁸ Per informazioni sulla valutazione che deve essere effettuata relativamente alla possibile concessione di aiuti di Stato sotto forma di garanzie, si veda anche la comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie (GU C 155 del 20.6.2008, pag. 10). Tale comunicazione non è sostituita dalla presente comunicazione.

¹⁶⁹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'8 dicembre 2011, *Residex Capital/Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punto 39.

¹⁷⁰ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 2015, *OTP Bank Nyrt/Magyar Állam e altri*, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185.

¹⁷¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'8 dicembre 2011, *Residex Capital/Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punto 42.

¹⁷² Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 3 aprile 2014, *Francia/Commissione*, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, punto 96.

¹⁷³ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 3 aprile 2014, *Francia/Commissione*, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, punto 98.

swap relativi all'impresa stessa. Possono essere operazioni di mercato comparabili anche le operazioni di prestito o garanzia simili effettuate da un campione di società di riferimento, le obbligazioni emesse da un campione di società di riferimento o gli spread dei *credit default swap* relativi ad un campione di società di riferimento. Nel caso delle garanzie, se non è possibile trovare alcun prezzo di riferimento corrispondente sui mercati finanziari, il costo finanziario complessivo del prestito oggetto di garanzia (compresi il tasso d'interesse del prestito e il premio di garanzia) dovrebbe essere comparato al prezzo di mercato di un prestito simile non garantito. I metodi di comparazione possono essere integrati con metodi di valutazione basati sul rendimento del capitale¹⁷⁴.

112. Per facilitare la valutazione della conformità di una data misura al criterio dell'operatore in un'economia di mercato, la Commissione ha sviluppato diversi valori indicativi finalizzati alla determinazione del carattere di aiuto dei prestiti e delle garanzie.
113. Per i prestiti, il metodo per calcolare il tasso di riferimento, che è utilizzato come un valore indicativo del prezzo di mercato in situazioni in cui operazioni di mercato comparabili non sono semplici da individuare (di solito più frequenti in caso di operazioni di importo limitato e/o di operazioni cui partecipano piccole e medie imprese (PMI)), è previsto nella comunicazione sul tasso di riferimento¹⁷⁵. Va precisato che il tasso di riferimento è solo un valore indicativo¹⁷⁶. Se operazioni comparabili sono di norma state svolte a un prezzo inferiore rispetto al tasso di riferimento, lo Stato membro può considerare che questo prezzo inferiore corrisponda al prezzo di mercato. Se, invece, la stessa società ha effettuato di recente operazioni simili a un prezzo più elevato rispetto al tasso di riferimento e la sua situazione finanziaria e il contesto del mercato sono rimasti sostanzialmente invariati, il tasso di riferimento non può costituire un valido indice dei tassi di mercato nel caso specifico.
114. La Commissione ha elaborato orientamenti dettagliati sui valori indicativi (e sulle presunzioni irrefutabili (premi "esenti" o *safe harbour*)) in materia di garanzie nella comunicazione sulle garanzie¹⁷⁷. Sulla base di tale comunicazione, per escludere la presenza di aiuti di Stato è di norma sufficiente che il mutuatario non si trovi in difficoltà finanziarie, che la garanzia sia collegata ad un'operazione specifica, che il

¹⁷⁴ Ad esempio, tramite il RAROC (*risk adjusted return on capital*, un valore di redditività basato sul rischio), ossia quello che i mutuanti e gli investitori richiedono per concedere un finanziamento di un rischio e una durata simili a un'impresa operante nello stesso settore.

¹⁷⁵ Cfr. la comunicazione della Commissione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione (GU C 14 del 19.1.2008, pag. 6). Per i prestiti subordinati non contemplati dalla comunicazione sul tasso di riferimento, si può utilizzare la metodologia delineata nella decisione della Commissione, dell'11 dicembre 2008, relativa all'aiuto di Stato N 55/2008, GA/EFRE Nachrangdarlehen (GU C 9 del 14.1.2009, pag. 1).

¹⁷⁶ Tuttavia, se regolamenti della Commissione o decisioni della Commissione relative a regimi di aiuto si riferiscono al tasso di riferimento per individuare l'importo dell'aiuto, la Commissione concluderà che si tratta di un valore di riferimento fisso al quale è esclusa la presenza di aiuto (*safe harbour*).

¹⁷⁷ Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie (GU C 155 del 20.6.2008, pag. 10).

mutuante assuma parte dei rischi e che il mutuatario paghi un prezzo di mercato per la garanzia.

4.3. Vantaggio indiretto

115. Il vantaggio può essere conferito a imprese diverse da quelle alle quali le risorse statali sono direttamente trasferite (vantaggio indiretto)¹⁷⁸. Una data misura può anche costituire un vantaggio diretto per l'impresa beneficiaria e un vantaggio indiretto per altre imprese, ad esempio, quelle che operano su livelli successivi di attività¹⁷⁹. Il beneficiario diretto del vantaggio può essere un'impresa o un soggetto (persona fisica o giuridica) non svolgente alcuna attività economica¹⁸⁰.
116. Questi vantaggi indiretti dovrebbero essere distinti dai semplici effetti economici secondari inerenti a quasi tutte le misure di aiuto di Stato (ad esempio, l'aumento della produzione). A tale scopo, gli effetti prevedibili della misura devono essere valutati in una prospettiva ex ante. Si verifica un vantaggio indiretto se la misura è concepita in modo da trasferire i suoi effetti secondari a imprese o gruppi di imprese identificabili. Ciò avviene, per esempio, se l'aiuto diretto è, di fatto o di diritto, subordinato all'acquisto di beni o servizi prodotti esclusivamente da talune imprese (ad esempio, solo quelle stabilite in determinate zone)¹⁸¹.

5. SELETTIVITÀ

5.1. Principi generali

117. Per rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, una misura di Stato deve favorire "talune imprese o talune produzioni". Ne consegue che non tutte le misure che favoriscono operatori economici rientrano nella nozione di aiuto, ma soltanto quelle che concedono un vantaggio in maniera selettiva a determinate imprese o categorie di imprese o a determinati settori economici.
118. Misure di portata meramente generale che non favoriscono solo talune imprese o solo la produzione di determinati beni non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Tuttavia la giurisprudenza ha precisato che anche interventi i quali a prima vista sono applicabili alla generalità delle imprese possono presentare una certa selettività e, quindi, essere considerati come misure

¹⁷⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2000, Germania/Commissione, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punti 26 e 27; sentenza della Corte di giustizia del 28 luglio 2011, Mediaset SpA/Commissione, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, punti da 73 a 77; sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 2002, Paesi Bassi/Commissione, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, punti da 60 a 66; sentenza del Tribunale del 4 marzo 2009, Italia/Commissione, T-424/05, ECLI:EU:T:2009:49, punti da 136 a 147. Cfr. anche l'articolo 107, paragrafo 2, lettera a), del trattato.

¹⁷⁹ Un'impresa intermedia che agisce come semplice veicolo per trasferire il vantaggio al beneficiario e non conserva alcun vantaggio non dovrebbe di norma essere considerata beneficiaria di aiuti di Stato.

¹⁸⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2000, Germania/Commissione, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punti 26 e 27; sentenza della Corte di giustizia del 28 luglio 2011, Mediaset SpA/Commissione, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, punto 81.

¹⁸¹ Invece, si riscontra un semplice effetto economico secondario sotto forma di aumento della produzione (che non costituisce un aiuto indiretto) qualora un'impresa (ad esempio, un intermediario finanziario) si limita a trasferire integralmente l'aiuto al beneficiario.

destinate a favorire talune imprese o talune produzioni¹⁸². Né il numero elevato di imprese ammissibili (che possono persino comprendere tutte le imprese di un determinato settore), né la diversità e la dimensione dei settori cui queste imprese appartengono consentono di considerare una data misura statale come un provvedimento generale di politica economica, se non possono beneficiarne tutti i settori economici¹⁸³. Il fatto che l'aiuto non si indirizzi a uno o più beneficiari particolari previamente definiti, ma sia soggetto ad una serie di criteri obiettivi in applicazione dei quali potrà essere concesso, nell'ambito di uno stanziamento globale predeterminato di bilancio, a un numero indefinito di beneficiari, non identificati in origine, non basta infatti a mettere in discussione il carattere selettivo della misura¹⁸⁴.

119. Per chiarire la nozione di selettività nell'ambito della normativa in materia di aiuti di Stato, occorre fare una distinzione tra selettività materiale e selettività regionale. È inoltre utile fornire ulteriori indicazioni su alcune questioni specifiche inerenti alle misure fiscali (o simili).

5.2. Selettività materiale

120. La selettività materiale di una misura implica che essa si applichi solo a determinate imprese o gruppi di imprese o a determinati settori dell'economia in un dato Stato membro. La selettività materiale può essere stabilita di diritto o di fatto.

5.2.1. Selettività di diritto e di fatto

121. La selettività di diritto scaturisce direttamente dai criteri giuridici previsti per la concessione di una misura che è ufficialmente riservata solo a talune imprese (ad esempio, imprese di una certa dimensione, operanti in alcuni settori, con una certa forma giuridica¹⁸⁵, società costituite o recentemente quotate in un mercato regolamentato in un particolare periodo¹⁸⁶, società appartenenti ad un gruppo avente determinate caratteristiche o società incaricate di alcune funzioni all'interno di un gruppo¹⁸⁷, imprese in difficoltà¹⁸⁸, società di esportazione o società che svolgono

¹⁸² Sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punto 27; sentenza del Tribunale del 6 marzo 2002, Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava e altri/Commissione, cause riunite T-127/99, T-129/99 e T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59, punto 149.

¹⁸³ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia del 17 giugno 1999, Belgio/Commissione, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punto 32, e la sentenza della Corte di giustizia dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punto 48.

¹⁸⁴ Sentenza del Tribunale del 29 settembre 2000, Confederación Espanola de Transporte de Mercancías/Commissione, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, punto 40. Cfr. anche la sentenza del Tribunale del 13 settembre 2012, Italia/Commissione, T-379/09, ECLI:EU:T:2012:422, punto 47. La misura in questione riguardava un'esenzione parziale dalle accise sul gasolio utilizzato per il riscaldamento delle serre. Il Tribunale ha precisato che il fatto che potessero beneficiare dell'esenzione tutte le imprese che sceglievano la produzione in serra non era sufficiente per determinare il carattere generale della misura.

¹⁸⁵ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, Paint Graphos e altri, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punto 52.

¹⁸⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 4 settembre 2009, Italia/Commissione, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, punto 120, e sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 2011, Italia/Commissione, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, punti 59 e 60.

¹⁸⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2006, Regno del Belgio e Forum 187/Commissione, cause riunite C-182/03 e C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punto 122.

attività connesse all'esportazione¹⁸⁹). Si può ritenere che vi sia selettività di fatto nei casi in cui, anche se i criteri formali per l'applicazione della misura sono formulati in termini generali e oggettivi, la struttura della misura è tale che i suoi effetti favoriscono in modo significativo un particolare gruppo di imprese (di cui negli esempi della frase precedente)¹⁹⁰.

122. La selettività di fatto può essere il risultato di condizioni o barriere imposte dagli Stati membri che impediscono ad alcune imprese di beneficiare della misura. Ad esempio, la concessione di una misura fiscale (come un credito d'imposta) solo a favore di investimenti superiori a una certa soglia (diversa dalla soglia minima fissata per motivi di opportunità amministrativa) può implicare che la misura è di fatto riservata alle imprese che dispongono di notevoli risorse finanziarie¹⁹¹. Anche una misura che conceda determinati vantaggi solo per un breve periodo di tempo può essere di fatto selettiva¹⁹².

5.2.2. *Selettività derivante da prassi amministrative discrezionali*

123. Le misure generali che, a prima vista, si applicano a tutte le imprese ma sono limitate dal potere discrezionale dell'amministrazione pubblica sono considerate selettive¹⁹³. Ciò avviene ad esempio quando il rispetto di dati criteri non conferisce automaticamente il diritto a beneficiare della misura.
124. In particolare, le amministrazioni pubbliche dispongono di potere discrezionale nell'applicare una misura quando i criteri per la concessione dell'aiuto sono formulati in modo tanto generale o vago da richiedere necessariamente un margine di discrezionalità nella valutazione. Ad esempio, l'amministrazione fiscale potrebbe

¹⁸⁸ Sentenza del Tribunale del 4 febbraio 2016, Heitkamp Bauholding/Commissione, T-287/11, ECLI:EU:T:2016:60, punto 129 e segg.

¹⁸⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 1969, Commissione/Francia, cause riunite 6 e 11/69, ECLI:EU:C:1969:68, punto 3; sentenza della Corte di giustizia del 7 giugno 1988, Grecia/Commissione, 57/86, ECLI:EU:C:1988:284, punto 8; sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 2004, Spagna/Commissione, C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438, punto 92.

¹⁹⁰ Situazione riscontrata nella sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2011, Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, relativa alla riforma tributaria di Gibilterra, la quale di fatto favoriva le società "offshore" (cfr. il punto 101 e segg. della sentenza). La riforma aveva introdotto un sistema di tassazione costituito da tre imposte applicabili a tutte le società stabilite a Gibilterra: un'imposta sul monte salari (*payroll tax*), un'imposta sull'occupazione di beni immobili a uso commerciale (*business property occupation tax-BPOT*) e una tassa di registro (*registration fee*). L'importo dell'imposta sul monte salari assieme a quello della BPOT era soggetto a un limite del 15% degli utili. Il Tribunale ha riscontrato che tale combinazione di imposte escludeva a priori da qualsivoglia imposizione le società offshore, in quanto, non avendo dipendenti né immobili commerciali a Gibilterra, queste ultime non avevano una base imponibile.

¹⁹¹ Cfr., ad esempio, la sentenza del Tribunale del 6 marzo 2002, Ramondin SA e Ramondín Cápsulas SA/Commissione, cause riunite T-92/00 e T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, punto 39.

¹⁹² Sentenza del Tribunale del 12 settembre 2007, Italia e Brandt Italia/Commissione, cause riunite T-239/04 e T-323/04, ECLI:EU:T:2007:260, punto 66; sentenza del Tribunale del 4 settembre 2009, Italia/Commissione, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, punto 120; sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 2011, Italia/Commissione, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, punti 59 e 60.

¹⁹³ Sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punto 27.

modificare le condizioni per la concessione di un'agevolazione fiscale in base alle caratteristiche del progetto di investimento sottoposto alla sua valutazione. Analogamente, se l'amministrazione fiscale dispone di ampio potere discrezionale al fine di determinare i beneficiari e le condizioni della misura concessa sulla base di criteri estranei al sistema fiscale, come ad esempio il criterio del mantenimento dell'occupazione, l'esercizio di tale potere deve essere considerato idoneo a favorire "talune imprese o talune produzioni"¹⁹⁴.

125. Il fatto che uno sgravio fiscale sia subordinato a una previa autorizzazione amministrativa non significa automaticamente che esso costituisca una misura selettiva. La misura non è selettiva qualora il regime che prevede la previa autorizzazione amministrativa sia fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, tali da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle amministrazioni pubbliche. Un tale regime deve anche basarsi su un sistema procedurale di facile accesso e tale da garantire agli interessati che la loro domanda sarà trattata entro un termine ragionevole ed in modo oggettivo ed imparziale, dovendo inoltre eventuali dinieghi di autorizzazione poter venir considerati nell'ambito di un ricorso giurisdizionale¹⁹⁵.

5.2.3. *Valutazione della selettività materiale per le misure intese ad alleviare i normali oneri delle imprese*

126. Quando gli Stati membri adottano misure positive ad hoc che rappresentano un vantaggio per una o più imprese identificate (ad esempio, la concessione di denaro o attivi a talune imprese), di norma è facile concludere che tali misure presentano un carattere selettivo, in quanto riservano un trattamento favorevole a una o a poche imprese¹⁹⁶.

127. La situazione è di solito meno chiara quando gli Stati membri adottano misure più generali, applicabili a tutte le imprese che soddisfano determinati criteri, al fine di attenuare gli oneri che tali imprese devono di norma sostenere (per esempio, esenzioni dagli oneri contributivi o sociali per le imprese che soddisfano determinati criteri).

128. In tali casi, la selettività delle misure deve di norma essere valutata mediante un'analisi in tre fasi. In primo luogo, deve essere individuato il sistema di riferimento. In secondo luogo, occorre stabilire se una determinata misura costituisce una deroga a tale sistema in quanto distingue tra operatori economici che, rispetto agli obiettivi intrinseci del sistema, si trovano in una situazione di fatto e di diritto analoga. Essenziale in questa fase è valutare se esiste una deroga, in modo da concludere se la misura sia o meno a prima vista selettiva. Se la misura in questione non costituisce una deroga al sistema di riferimento, non è selettiva. In caso

¹⁹⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, P Oy, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, punto 27.

¹⁹⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2001, Smits e Peerbooms, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, punto 90; sentenza della Corte di giustizia del 3 giugno 2010, Sporting Exchange Ltd/Minister van Justitie, C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307, punto 50.

¹⁹⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 2015, Commissione/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punto 60 e segg. Conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi del 27 giugno 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, punto 52.

contrario, se costituisce una deroga (ed è quindi a prima vista selettiva) occorre valutare, nella terza fase dell'analisi, se la deroga sia giustificata dalla natura e dalla struttura generale del sistema di cui trattasi¹⁹⁷. Se una misura a prima vista selettiva è giustificata dalla natura e dalla struttura generale del sistema, non sarà considerata selettiva e non sarà quindi soggetta all'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato¹⁹⁸.

129. Tuttavia, in taluni casi, in considerazione degli effetti concreti delle misure in questione, l'analisi in tre fasi non può essere applicata. Va precisato che l'articolo 107, paragrafo 1, del trattato non distingue le misure di intervento statale a seconda delle loro cause o dei loro obiettivi ma le definisce in funzione dei loro effetti, indipendentemente dalle tecniche utilizzate¹⁹⁹. Ciò significa che in alcuni casi eccezionali non è sufficiente esaminare se una determinata misura deroghi alle regole del sistema di riferimento definito dallo Stato membro interessato. Occorre anche valutare se i confini del sistema di riferimento sono stati concepiti in modo coerente o, al contrario, in un modo chiaramente arbitrario o parziale il quale favorisca favorire talune imprese che si trovano in una situazione analoga rispetto alla logica di fondo del sistema in questione.
130. Pertanto, nelle cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P²⁰⁰ relative alla riforma fiscale di Gibilterra, la Corte di giustizia ha constatato che il sistema di riferimento definito dallo Stato membro interessato, pur se fondato su criteri di natura generale, in pratica compiva una discriminazione tra imprese che si trovavano in una situazione analoga rispetto all'obiettivo della riforma fiscale, portando a un vantaggio selettivo a favore delle società offshore²⁰¹. A questo proposito, la Corte ha constatato che il fatto che le società offshore non fossero tassate non era una conseguenza casuale del regime bensì l'inevitabile conseguenza del fatto che le basi della valutazione erano specificamente concepite in modo che le società offshore non avessero una base imponibile²⁰².

¹⁹⁷ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punto 62, e la sentenza della Corte di giustizia dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

¹⁹⁸ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, Paint Graphos e altri, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punto 49 e segg., e la sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252.

¹⁹⁹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punti 85 e 89 e giurisprudenza citata; la sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punto 51; la sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2011, Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punto 87.

²⁰⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2011, Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732.

²⁰¹ Sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2011, Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punto 101 e segg.

²⁰² Sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2011, Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punto 106.

131. In alcuni casi può risultare necessaria una verifica simile per quanto riguarda i tributi a fini speciali, laddove vi siano elementi indicanti che i limiti del prelievo sono stati concepiti in modo chiaramente arbitrario o parziale al fine di favorire determinati prodotti o talune attività che sono in una situazione analoga rispetto alla logica di fondo dei prelievi in questione. Ad esempio, nella sentenza *Ferring*²⁰³, la Corte di giustizia ha ritenuto che il contributo sulle vendite dirette dei medicinali imposto ai laboratori farmaceutici ma non ai grossisti fosse selettivo. Alla luce delle particolari circostanze di fatto, tra cui il chiaro obiettivo della misura e i suoi effetti, la Corte non si è limitata ad esaminare se la misura in questione implicasse una deroga al sistema di riferimento costituito dal prelievo, ma ha anche confrontato la situazione dei laboratori farmaceutici (soggetti al contributo) e dei grossisti (esonerati), concludendo che il mancato assoggettamento dei grossisti distributori al contributo sulle vendite dirette equivaleva a concedere loro un'esonazione fiscale a prima vista selettiva²⁰⁴.

5.2.3.1. Individuazione del sistema di riferimento

132. Il sistema di riferimento costituisce il parametro di riferimento nell'ambito del quale deve essere valutata la selettività di una misura.

133. Il sistema di riferimento si compone di un insieme coerente di norme che generalmente si applicano, sulla base di criteri oggettivi, a tutte le imprese che rientrano nel campo di applicazione definito dal suo obiettivo. Di solito, queste norme definiscono non solo il campo di applicazione del sistema ma anche le condizioni alle quali viene applicato, i diritti e gli obblighi delle imprese ad esso assoggettate e le modalità tecniche di funzionamento del sistema stesso.

134. Nel caso delle imposte, il sistema di riferimento si basa su elementi quali la base imponibile, i soggetti passivi, l'evento imponibile e le aliquote fiscali. Ad esempio, si potrebbe individuare un sistema di riferimento con riguardo al sistema di imposizione del reddito delle società²⁰⁵, al sistema dell'IVA²⁰⁶ o al sistema generale di imposizione fiscale delle assicurazioni²⁰⁷. Lo stesso vale per i tributi a fini speciali (a sé stanti), quali le tasse su taluni prodotti o attività che hanno un impatto negativo sull'ambiente o sulla salute, i quali in realtà non fanno parte del sistema generale di

²⁰³ Sentenza della Corte di giustizia del 22 novembre 2001, *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, punto 20.

²⁰⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 22 novembre 2001, *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, punti 19 e 20.

²⁰⁵ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos e altri*, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punto 50. In questo contesto, la Corte applica a volte i termini "regime fiscale generale" (cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2006, *Regno del Belgio e Forum 187/Commissione*, cause riunite C-182/03 e C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punto 95) o "regime fiscale di diritto comune" (cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 2005, *Italia/Commissione*, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, punto 100).

²⁰⁶ Cfr. il ragionamento della Corte relativo alla selettività nella sentenza della Corte di giustizia del 3 marzo 2005, *Heiser*, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punto 40 e segg.

²⁰⁷ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *GIL Insurance*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, punti 75 e 78.

imposizione. Di conseguenza, fatti salvi i casi speciali illustrati ai punti 129, 130 e 131, il sistema di riferimento corrisponde, in linea di principio, al tributo stesso²⁰⁸.

5.2.3.2. Deroga al sistema di riferimento

135. Una volta che il sistema di riferimento è stato determinato, il passo successivo dell'analisi consiste nell'esaminare se una data misura opera una distinzione tra imprese, in deroga a tale sistema. A tal fine, è necessario stabilire se la misura rischia di favorire talune imprese o la produzione di alcuni beni rispetto ad altre imprese che si trovano in una situazione di diritto e di fatto analoga rispetto all'obiettivo intrinseco del sistema di riferimento²⁰⁹. Gli Stati membri non possono invocare obiettivi di politica esterna, quali ad esempio gli obiettivi di politica regionale, ambientale o industriale, per giustificare il trattamento differenziato di imprese²¹⁰.
136. La struttura di alcuni tributi a fini speciali (e in particolare le loro basi imponibili), quali le tasse ambientali e sanitarie intese a scoraggiare talune attività o taluni prodotti che hanno un effetto negativo sull'ambiente o sulla salute umana, corrisponde di norma agli obiettivi perseguiti. In tali casi, un trattamento differenziato per le attività o i prodotti la cui situazione è diversa da quella delle attività o dei prodotti soggetti all'imposta rispetto all'obiettivo intrinseco perseguito non costituisce una deroga²¹¹.
137. Una misura che favorisce talune imprese o la produzione di taluni beni che si trovano in una situazione di diritto e di fatto analoga è a prima vista selettiva.

5.2.3.3. Giustificazione in base alla natura o alla struttura generale del sistema di riferimento

138. Una misura che deroga al sistema di riferimento (selettività a prima vista) non è selettiva se è giustificata dalla natura o dalla struttura generale del sistema. Ciò avviene quando discende direttamente dai principi informatori o basilari inerenti al sistema di riferimento o quando è il risultato di meccanismi inerenti al sistema e

²⁰⁸ Cfr. la sentenza del Tribunale del 7 marzo 2012, *British Aggregates Association/Commissione*, T-210/02 RENV, ECLI:EU:T:2012:110, punti 49 e 50. Anche se è introdotto nell'ordinamento giuridico nazionale per recepire una direttiva dell'Unione, il tributo rimane il sistema di riferimento.

²⁰⁹ Nella sentenza *Paint Graphos*, la Corte ha tuttavia indicato che, tenuto conto delle specifiche caratteristiche proprie delle cooperative che sono rette da principi di funzionamento peculiari, non si può considerare che esse si trovino in una situazione di fatto e di diritto analoga a quella delle società commerciali, purché operino nell'interesse economico dei loro soci e intrattengano con questi ultimi una relazione non puramente commerciale, bensì personale particolare, i soci siano attivamente partecipi all'attività economica e abbiano diritto ad un'equa ripartizione dei risultati economici (cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos* e altri, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punto 61).

²¹⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, *P Oy*, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, punto 27 e segg.

²¹¹ Un tributo introdotto nel sistema giuridico nazionale per recepire una direttiva UE e che prevede un trattamento differenziato per talune attività/taluni prodotti può indicare che tali attività o prodotti si trovano in una situazione diversa quanto all'obiettivo intrinseco perseguito.

necessari per il suo funzionamento e la sua efficacia²¹². Al contrario, non si possono invocare a tal fine obiettivi politici estranei e non inerenti al sistema stesso²¹³.

139. La base per una eventuale giustificazione potrebbe, ad esempio, essere la necessità di combattere la frode o l'evasione fiscale, la necessità di tenere conto di specifici obblighi contabili, la buona gestione amministrativa, il principio della neutralità fiscale²¹⁴, la natura progressiva dell'imposta sul reddito e la sua logica redistributiva²¹⁵, la necessità di evitare la doppia imposizione o l'obiettivo di ottimizzare il recupero dei debiti tributari.
140. Spetta tuttavia agli Stati membri introdurre e far applicare procedure di controllo e di vigilanza opportune al fine di garantire la coerenza delle deroghe con la logica e la struttura generale del sistema tributario²¹⁶. Perché le deroghe siano giustificate dalla natura o dalla struttura generale del sistema, è inoltre necessario garantire che tali misure siano proporzionate e non eccedano i limiti di ciò che è necessario, nel senso che il legittimo obiettivo perseguito non potrebbe essere raggiunto attraverso misure di portata minore²¹⁷.
141. Uno Stato membro che introduce una differenziazione tra le imprese deve dimostrare che essa sia effettivamente giustificata dalla natura e dalla struttura del sistema di cui trattasi²¹⁸.

5.3. Selettività regionale

142. In linea di principio, solo le misure che si applicano a tutto il territorio dello Stato membro esulano dal criterio di selettività regionale di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Tuttavia, come illustrato in appresso, il sistema di riferimento non deve essere necessariamente definito in relazione all'intero Stato

²¹² Cfr. ad esempio la sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos e altri*, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punto 69.

²¹³ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos e altri*, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punti 69 e 70; la sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, *Portogallo/Commissione*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punto 81; la sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Commissione/Paesi Bassi*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551; la sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2008, *British Aggregates/Commissione*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757; la sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, *P Oy*, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, punto 27 e segg.

²¹⁴ Per gli organismi di investimento collettivo, cfr. la sezione 5.4.2.

²¹⁵ Nella sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos e altri*, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, la Corte ha fatto riferimento alla possibilità che la natura o la struttura generale del sistema tributario nazionale possano essere legittimamente adottate per giustificare la circostanza che le società cooperative che distribuiscono tutti gli utili ai propri soci non siano tassate a livello della cooperativa, purché l'imposta venga riscossa in capo ai soci (punto 71).

²¹⁶ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos e altri*, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punto 74.

²¹⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos e altri*, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punto 75.

²¹⁸ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2011, *Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito*, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punto 146; sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Paesi Bassi/Commissione*, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, punto 43; sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, *Portogallo/Commissione*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

membro²¹⁹. Ne consegue che non tutte le misure che si applicano solo a talune parti del territorio di uno Stato membro sono automaticamente selettive.

143. Come stabilito dalla giurisprudenza²²⁰, le misure che hanno un campo di applicazione regionale o locale non sono considerate selettive se soddisfano determinate condizioni. Questa giurisprudenza ha finora trattato solo di misure fiscali. Tuttavia, poiché la selettività regionale è un concetto generale, i principi delineati dagli organi giurisdizionali dell'Unione riguardo alle misure fiscali si applicano anche agli altri tipi di misure.
144. Nella valutazione della selettività regionale occorre distinguere tre scenari²²¹:
- 1) nel primo scenario, che implica la selettività regionale della misura, il governo centrale di uno Stato membro decide unilateralmente di applicare un livello di tassazione inferiore all'interno di un'area geografica delimitata;
 - 2) il secondo scenario corrisponde a un decentramento simmetrico dei poteri in materia tributaria²²², in cui tutti gli enti infrastatali di un particolare livello (regioni, comuni o altri) godono in uguale misura di autonomia impositiva di diritto per la determinazione dell'aliquota d'imposta applicabile nel territorio di loro competenza, indipendentemente dall'amministrazione centrale. In questo caso, le misure decise dalle autorità infrastatali non sono selettive in quanto è impossibile determinare un'aliquota d'imposta normale in grado di costituire il quadro di riferimento;
 - 3) nel terzo scenario, quello del decentramento asimmetrico dei poteri in materia tributaria²²³, solo determinate autorità locali o regionali possono adottare misure fiscali applicabili all'interno del loro territorio. In tale caso, la valutazione del carattere selettivo della misura in questione dipende dal fatto che l'autorità in questione sia sufficientemente autonoma dal governo centrale dello Stato membro²²⁴. Ciò avviene quando sono soddisfatti tre criteri

²¹⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punto 57; sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, cause riunite da C-428/06 a C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punto 47.

²²⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punto 57 e segg.; sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, cause riunite da C-428/06 a C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punto 47 e segg.

²²¹ Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punti da 63 a 66.

²²² Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed del 20 ottobre 2005, Portogallo/Commissione, C-88/03, ECLI:EU:C:2005:618, punto 60.

²²³ Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed del 20 ottobre 2005, Portogallo/Commissione, C-88/03, ECLI:EU:C:2005:618, punto 60.

²²⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punto 58: *“non si può escludere che un'entità infrastatale sia dotata di uno statuto di fatto e di diritto che la renda sufficientemente autonoma rispetto al governo centrale di uno Stato membro affinché, grazie alle misure adottate, sia la detta entità, e non il governo centrale, a rivestire un ruolo fondamentale nella definizione dell'ambiente politico ed economico in cui operano le imprese”*.

cumulativi di autonomia: autonomia istituzionale, procedurale, economica e finanziaria²²⁵. Se tutti questi criteri di autonomia sono soddisfatti, allorché un'autorità regionale o locale decide di adottare una misura tributaria applicabile esclusivamente nel suo territorio, è la regione in questione, non lo Stato membro, a costituire l'ambito geografico di riferimento.

5.3.1. *Autonomia istituzionale*

145. Si può ritenere che l'autonomia istituzionale esista se la decisione sulla misura tributaria è stata presa da un'autorità regionale o locale nell'ambito del proprio statuto costituzionale, politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale. Nella causa *Azzorre*, la Corte ha osservato che la costituzione del Portogallo riconosceva le *Azzorre* come una regione autonoma, dotata di un proprio statuto politico-amministrativo e di organi di governo propri, che hanno il potere di esercitare proprie competenze tributarie e di adeguare le disposizioni tributarie nazionali alle specifiche caratteristiche regionali²²⁶.
146. Per valutare se tale criterio sia stato rispettato in ogni singolo caso occorre, in particolare, esaminare la costituzione e altre disposizioni della pertinente legislazione dello Stato membro, in modo da verificare se una determinata regione disponga in realtà di un proprio statuto politico-amministrativo e di proprie istituzioni autonome che hanno il potere di esercitare una propria competenza tributaria.

5.3.2. *Autonomia procedurale*

147. Si può ritenere che l'autonomia procedurale esista se la decisione relativa alla misura tributaria è stata adottata senza che il governo centrale abbia potuto intervenire direttamente al fine di determinarne il contenuto.
148. Il criterio essenziale per determinare se esiste un'autonomia procedurale non è l'entità della competenza che si riconosce all'ente infrastatale, bensì la capacità di tale ente di adottare, in virtù della sua competenza, provvedimenti tributari in modo indipendente, vale a dire senza che il governo centrale possa intervenire direttamente sul loro contenuto.
149. Il fatto che esista un procedimento di consultazione o di concertazione tra autorità centrali e regionali (o locali) allo scopo di prevenire conflitti non implica automaticamente che un ente infrastatale sia privo di autonomia procedurale, a condizione che la decisione finale sull'adozione della misura in questione sia presa dall'ente infrastatale stesso e non dal governo centrale²²⁷.
150. Il semplice fatto che gli atti adottati da un ente infrastatale siano soggetti a un controllo giurisdizionale non significa che tale ente non disponga di autonomia

²²⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, *Portogallo/Commissione*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punto 67.

²²⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, *Portogallo/Commissione*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punto 70.

²²⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja*, cause riunite da C-428/06 a C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punti da 96 a 100.

procedurale, poiché tale controllo è una caratteristica intrinseca dello Stato di diritto²²⁸.

151. Affinché non costituiscano aiuti di Stato, le misure di imposizione regionale (o locale) non devono necessariamente essere separate in modo completo dal sistema fiscale generale. In particolare, non è necessario che il sistema fiscale in questione (basi imponibili, aliquote d'imposta, norme sulla riscossione delle imposte e esenzioni) sia interamente affidato all'ente infrastatale²²⁹. Per esempio, un decentramento dell'imposta sulle società attuato limitatamente alla facoltà di modificare le aliquote entro un certo intervallo, senza decentrare la capacità di modificare le basi imponibili (agevolazioni e esenzioni fiscali, ecc.), potrebbe essere considerato conforme al requisito dell'autonomia procedurale se l'intervallo di variazione predefinito dell'aliquota consente alla regione interessata di esercitare significativi poteri impositivi autonomi, senza che il governo centrale possa intervenire direttamente sul contenuto dei provvedimenti.

5.3.3. *Autonomia economica e finanziaria*

152. Si può ritenere che l'autonomia economica e finanziaria esista allorché l'ente infrastatale si assume la responsabilità delle conseguenze economiche e finanziarie di una misura di sgravio fiscale. Ciò non avviene se l'ente infrastatale non è responsabile della gestione di bilancio, vale a dire se non ha il controllo delle entrate e delle spese.
153. Pertanto, per stabilire l'esistenza di un'autonomia economica e finanziaria, le conseguenze finanziarie della misura tributaria nella regione non devono essere compensate da aiuti o sovvenzioni provenienti da altre regioni o dal governo centrale. Di conseguenza, l'esistenza di un nesso causale diretto tra la misura tributaria adottata dall'ente infrastatale e il sostegno finanziario proveniente da altre regioni o dal governo centrale dello Stato membro interessato esclude l'esistenza di tale autonomia²³⁰.
154. Il fatto che la perdita di entrate fiscali dovuta all'attuazione di un decentramento dei poteri tributari (es. in seguito ad un'aliquota d'imposta ridotta) sia compensata da un aumento parallelo delle stesse entrate dovuto all'arrivo di nuove imprese attratte da aliquote inferiori non pregiudica l'esistenza di un'autonomia economica e finanziaria.
155. I criteri relativi all'autonomia non esigono che le norme per la riscossione delle imposte siano devolute alle autorità regionali o locali, né che il gettito fiscale sia effettivamente riscosso da dette autorità. Il governo centrale può continuare a essere responsabile della riscossione delle imposte devolute se i costi di riscossione sono sostenuti dall'autorità infrastatale.

²²⁸ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, cause riunite da C-428/06 a C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punti da 80 a 83.

²²⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

²³⁰ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, cause riunite da C-428/06 a C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punto 129 e segg.

5.4. Aspetti specifici relativi alle misure fiscali

156. Gli Stati membri sono liberi di scegliere la politica economica che ritengono più appropriata e, in particolare, di ripartire la pressione fiscale sui diversi fattori di produzione nella maniera che reputano adeguata. Ciononostante, gli Stati membri devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione²³¹.

5.4.1. Società cooperative

157. In linea di principio, le società cooperative vere e proprie sono disciplinate da principi di funzionamento diversi da quelli applicabili ad altri operatori economici²³². In particolare, esse sono soggette a requisiti specifici relativi alla qualità di socio e le loro attività sono finalizzate al reciproco vantaggio dei soci²³³, non all'interesse di investitori esterni. Inoltre, le riserve e gli attivi non sono distribuibili e devono essere dedicati all'interesse comune dei membri. Infine, le cooperative hanno di solito un accesso limitato ai mercati azionari e generano esigui margini di profitto.

158. Alla luce di tali caratteristiche particolari, le cooperative non possono essere considerate in una situazione di fatto e di diritto analoga a quella delle società commerciali e di conseguenza il loro trattamento fiscale preferenziale può non rientrare nel campo di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, a condizione che²³⁴:

- le società cooperative operino nell'interesse economico dei loro soci;
- le società cooperative intrattengano con i soci una relazione non puramente commerciale, bensì personale particolare;
- i soci partecipino attivamente all'attività economica;
- i soci abbiano diritto ad un'equa ripartizione dei risultati economici.

159. Se tuttavia risulta comparabile alle società commerciali, la società cooperativa in esame dovrebbe essere inclusa nello stesso quadro di riferimento delle società commerciali ed essere soggetta all'analisi in tre fasi di cui ai punti da 128 a 141. Nella terza fase di tale analisi occorre stabilire se il regime fiscale di cui trattasi è giustificato dalla logica del sistema tributario²³⁵.

160. A tal fine, va osservato che la misura deve essere in linea con i principi informatori o basilari del sistema tributario dello Stato membro (con riferimento ai meccanismi inerenti a tale sistema). Le società cooperative possono beneficiare di una deroga

²³¹ In particolare, gli Stati membri non devono introdurre o mantenere una legislazione che comporti aiuti di Stato incompatibili o una discriminazione non conforme alle libertà fondamentali. Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2009, *Glaxo Wellcome*, C-182/08, ECLI:EU:C:2009:559, punto 34, e la giurisprudenza citata.

²³² Cfr. il preambolo del regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativo allo statuto della Società cooperativa europea (SCE).

²³³ Il controllo delle cooperative è equamente ripartito tra i soci come evidenziato dalla regola “una persona, un voto”.

²³⁴ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos* e altri, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punti 55 e 61.

²³⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos* e altri, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punti da 69 a 75.

secondo cui non sono tassate a livello societario se distribuiscono tutti gli utili ai propri soci e l'imposta viene riscossa in capo ai soci. In ogni caso, la riduzione dell'imposizione deve essere proporzionata e non eccedere i limiti di ciò che è necessario. Inoltre, lo Stato membro interessato deve applicare opportune procedure di controllo e di vigilanza²³⁶.

5.4.2. *Organismi di investimento collettivo*²³⁷

161. È generalmente ammesso che gli strumenti di investimento, quali gli organismi di investimento collettivo²³⁸, devono essere soggetti a un adeguato livello di imposizione poiché operano sostanzialmente come intermediari tra (terzi) investitori e le società destinatarie degli investimenti. L'assenza di norme tributarie specifiche per i fondi o le società d'investimento potrebbe far sì che un fondo di investimento sia trattato alla stregua di un contribuente distinto - con un livello supplementare di imposta sul reddito o sui ricavi ottenuti dall'intermediario. In questo contesto gli Stati membri mirano generalmente a ridurre gli effetti negativi dell'imposizione sugli investimenti effettuati mediante fondi o società di investimento rispetto agli investimenti diretti effettuati da investitori individuali e, per quanto possibile, ad assicurare che la pressione fiscale finale complessiva sul paniere di vari tipi di investimenti sia all'incirca la stessa, a prescindere dallo strumento utilizzato per l'investimento.
162. Le misure fiscali volte a garantire la neutralità fiscale per investimenti in fondi o società di investimento collettivo non devono essere considerate selettive qualora non favoriscano taluni organismi di investimento collettivo o taluni tipi di investimenti²³⁹, ma siano piuttosto finalizzate a ridurre o eliminare la doppia imposizione economica conformemente ai principi generali inerenti al sistema tributario di cui trattasi. Ai fini della presente sezione, "neutralità fiscale" significa che i contribuenti sono trattati allo stesso modo sia che investano direttamente sia che investano indirettamente, attraverso i fondi di investimento, in attivi come i titoli di Stato e le azioni di società per azioni. Di conseguenza, un regime fiscale per gli organismi di investimento collettivo finalizzato alla trasparenza fiscale a livello del

²³⁶ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos e altri*, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punti 74 e 75.

²³⁷ La presente sezione non si limita agli organismi di investimento collettivo soggetti alla direttiva 2009/65/CEE del Consiglio concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM), ma riguarda anche altri tipi di organismi di investimento collettivo non contemplati da tale direttiva come, tra l'altro, i fondi di investimento alternativi di cui alla direttiva 2011/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 174 dell'1.7.2011, pag. 1).

²³⁸ Questi organismi possono assumere la forma contrattuale (fondo comune di investimento gestito da una società di gestione) o di "trust" ("unit trust") oppure la forma statutaria (società di investimento). Cfr. l'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva OICVM.

²³⁹ Cfr. la sentenza del Tribunale del 4 marzo 2009, *Associazione italiana del risparmio gestito e Fineco Asset Management/Commissione*, T-445/05, ECLI:EU:T:2009:50, punto 78 e segg., in cui il Tribunale ha confermato la decisione 2006/638/CE della Commissione, del 6 settembre 2005 (GU L 268 del 27.9.2006, pag. 1) che dichiara incompatibile con il mercato interno un regime di aiuti che concede a talune imprese incentivi fiscali per investimenti collettivi in valori mobiliari specializzati in società di piccola o media capitalizzazione che possono essere scambiati sui mercati regolamentati europei.

veicolo che funge da intermediario può essere giustificato dalla logica del sistema tributario in questione, a condizione che la prevenzione della doppia imposizione economica costituisca un principio inerente al sistema tributario in esame. Per contro, un trattamento fiscale preferenziale destinato a strumenti di investimento ben definiti e che soddisfano condizioni particolari²⁴⁰, a scapito di altri che si trovano in una situazione di diritto e di fatto analoga, dovrebbe essere considerato selettivo²⁴¹, ad esempio nel caso in cui norme fiscali prevedano un trattamento favorevole di fondi nazionali di rischio, fondi a impatto sociale o fondi di investimento a lungo termine a scapito di fondi EuVECA²⁴², EuSEF²⁴³ o ELTIF²⁴⁴ armonizzati a livello unionale.

163. Tuttavia, la neutralità fiscale non implica che tali strumenti di investimento debbano essere interamente esenti da imposta o che i gestori del fondo debbano essere esenti dall'imposta sulle commissioni che percepiscono per gestire gli attivi in cui i fondi investono²⁴⁵, né giustifica il fatto che i regimi fiscali di cui trattasi possano riservare un trattamento fiscale più favorevole a un investimento collettivo rispetto a un investimento individuale²⁴⁶. In tali casi, il regime fiscale sarebbe sproporzionato e andrebbe oltre quanto necessario per evitare la doppia imposizione, e costituirebbe pertanto una misura selettiva.

5.4.3. *Condoni fiscali*

164. I condoni fiscali implicano di solito l'esonero da sanzioni penali, sanzioni amministrative e (alcuni o tutti i) pagamenti di interessi. Mentre alcuni condoni richiedono l'integrale pagamento degli importi dovuti a titolo di imposta²⁴⁷, altri consistono nella parziale rinuncia all'ammontare dell'imposta dovuta²⁴⁸.
165. Di norma, le misure di condono fiscale che si applicano alle imprese possono essere considerate misure generali se soddisfano le condizioni di seguito indicate²⁴⁹.

²⁴⁰ Per esempio, un trattamento fiscale preferenziale a livello di strumento di investimento subordinato all'investimento di tre quarti degli attivi del fondo in PMI.

²⁴¹ Cfr. la sentenza del Tribunale del 4 marzo 2009, Associazione italiana del risparmio gestito e Fineco Asset Management/Commissione, T-445/05, ECLI:EU:T:2009:50, punto 150.

²⁴² Regolamento (UE) n. 345/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2013, relativo ai fondi europei per il venture capital (GU L 115 del 25.4.2013, pag. 1).

²⁴³ Regolamento (UE) n. 346/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2013, relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale (GU L 115 del 25.4.2013, pag. 18).

²⁴⁴ Regolamento (UE) n. 2015/760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, relativo ai fondi di investimento europei a lungo termine (GU L 123 del 19.5.2015, pag. 98).

²⁴⁵ La logica della neutralità sottesa alla tassazione speciale degli organismi di investimento si applica al capitale del fondo, ma non alle entrate e al capitale delle società di gestione. Cfr. la decisione sugli aiuti di Stato dell'Autorità di vigilanza EFTA, del 18 marzo 2009, riguardo alla tassazione degli organismi di investimento in Liechtenstein.

²⁴⁶ Cfr. la decisione della Commissione, del 12 maggio 2010, relativa al caso N131/2009, Finlandia, Regime per il fondo comune d'investimento in beni immobili residenziali (GU C 178 del 3.7.2010, pag. 1, considerando 33).

²⁴⁷ Il condono fiscale può anche offrire la possibilità di dichiarare attivi o redditi non dichiarati.

²⁴⁸ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 29 marzo 2012, Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, punto 12.

²⁴⁹ Cfr. la decisione della Commissione, dell'11 luglio 2012, relativa alla misura di condono fiscale notificata dalla Lettonia, SA. 33183 (GU C 1 del 4.1.2013, pag. 6).

166. In primo luogo, la misura deve essere effettivamente accessibile a tutte le imprese di qualsiasi settore o dimensione che hanno debiti tributari correnti alla data fissata dalla misura, senza privilegiare un gruppo predefinito di imprese. In secondo luogo, non deve implicare una selettività di fatto a favore di talune imprese o settori. In terzo luogo, l'amministrazione tributaria deve limitarsi a gestire l'attuazione del condono fiscale senza esercitare alcun potere discrezionale di intervento sulla concessione o sull'intensità della misura. Infine, la misura non comporta una rinuncia all'accertamento.
167. L'applicazione temporale limitata dei condoni fiscali, che si applicano solo per un breve periodo²⁵⁰ ai debiti tributari che erano dovuti prima di una data predefinita e che sono ancora dovuti al momento dell'introduzione del condono fiscale, è inerente al concetto di condono fiscale, finalizzato a migliorare sia la riscossione delle imposte che il rispetto degli obblighi da parte dei contribuenti.
168. Anche le misure di condono fiscale possono essere considerate aventi carattere generale se perseguono l'obiettivo del legislatore nazionale di garantire il rispetto di un principio generale del diritto, come il principio dei termini ragionevoli²⁵¹.

5.4.4. *Ruling e transazioni fiscali*

5.4.4.1. Decisioni anticipate in materia fiscale (*ruling*)

169. L'obiettivo di un *ruling* consiste nel determinare anticipatamente l'applicazione del regime fiscale generale ad un caso particolare, alla luce dei fatti e delle circostanze specifiche ad esso connessi. Per ragioni di certezza del diritto, molte autorità tributarie nazionali emanano decisioni amministrative preliminari sulle modalità di trattamento di operazioni specifiche sotto il profilo fiscale²⁵². Tali decisioni possono servire a stabilire anticipatamente in che modo si applicano a un particolare caso le disposizioni di un trattato fiscale bilaterale o le disposizioni fiscali nazionali, oppure per stabilire come determinare gli utili secondo il principio della libera concorrenza (*arm's-length*) in operazioni tra parti correlate qualora l'incertezza giustifichi un accordo preventivo inteso a valutare se il prezzo di determinate operazioni infragruppo sia fissato conformemente alle condizioni di mercato (*arm's-length*)²⁵³. Gli Stati membri possono fornire ai propri contribuenti certezza e prevedibilità del diritto in ordine all'applicazione delle norme fiscali generali, il che è maggiormente garantito se le loro prassi amministrative riguardanti i *ruling* sono trasparenti e se i suddetti *ruling* sono pubblicati.

²⁵⁰ Il periodo di applicazione dovrebbe essere sufficiente per permettere a tutti i contribuenti cui la misura si applica di richiederne il beneficio.

²⁵¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 29 marzo 2012, Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, considerando 40, 41 e 42.

²⁵² Alcuni Stati membri hanno adottato circolari che disciplinano il campo di applicazione e la portata delle loro prassi in materia di *ruling*. In alcuni Stati membri i *ruling* vengono pubblicati.

²⁵³ Cfr. la decisione della Commissione, del 21 ottobre 2015, relativa al caso SA.38374, Starbucks, non ancora pubblicata, la decisione della Commissione, del 21 ottobre 2015, relativa al caso SA.38375, Fiat, non ancora pubblicata, la decisione della Commissione dell'11 gennaio 2016 nel caso SA.37667, regime di aiuto di Stato per l'esenzione degli utili in eccesso, non ancora pubblicata (tutti i casi sono soggetti a una procedura di ricorso).

170. I *ruling* devono, tuttavia, essere conformi alle norme in materia di aiuti di Stato. Qualora avvalli un esito che non corrisponda adeguatamente a quanto risulta dalla normale applicazione del regime fiscale generale, un *ruling* può conferire un vantaggio selettivo al destinatario, nella misura in cui il trattamento selettivo comporta una riduzione del debito tributario dovuto dal destinatario nello Stato membro rispetto ad altre imprese che si trovano in una situazione di diritto e di fatto analoga.
171. La Corte di giustizia ha sancito che una riduzione della base imponibile di un'impresa risultante da una misura fiscale che consenta al contribuente di definire prezzi di trasferimento nelle operazioni infragruppo non prossimi a quelli che sarebbero praticati in un regime di libera concorrenza tra imprese indipendenti che negoziano in circostanze analoghe conferisce un vantaggio selettivo a tale contribuente, per il fatto che il suo debito tributario nell'ambito del regime fiscale generale è inferiore a quello di società indipendenti la cui base imponibile è determinata in base agli utili effettivamente registrati²⁵⁴. Di conseguenza conferiscono un vantaggio selettivo gli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento che, per determinare il reddito imponibile di una società appartenente ad un gruppo, applichino un metodo di determinazione dei prezzi di trasferimento il quale non conduca all'approssimazione attendibile di un risultato rispondente alle condizioni di mercato e conforme al principio di libera concorrenza. L'"approssimazione attendibile del risultato rispondente alle condizioni di mercato" presuppone che qualsiasi deviazione dalla migliore stima di un tale risultato sia limitata e proporzionata all'incertezza insita nel metodo scelto per la determinazione dei prezzi di trasferimento o negli strumenti statistici utilizzati ai fini dell'approssimazione stessa.
172. Il principio di libera concorrenza rientra necessariamente nella valutazione che la Commissione compie delle misure fiscali concesse alle società appartenenti a un gruppo ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, indipendentemente dal fatto che e dalla forma in cui lo Stato membro abbia recepito tale principio nel suo

²⁵⁴

Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2006, Regno del Belgio e Forum 187/Commissione, cause riunite C-182/03 e C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416. Nella sentenza sul regime fiscale belga relativo ai centri di coordinamento, la Corte di giustizia ha esaminato un ricorso proposto avverso una decisione della Commissione (decisione 2003/757/CE della Commissione, del 17 febbraio 2003, relativa al regime di aiuti al quale il Belgio ha dato esecuzione a favore dei centri di coordinamento stabiliti in Belgio (GU L 282 del 30.10.2003, pag. 25), la quale aveva concluso, tra l'altro, che il metodo di determinazione del reddito imponibile secondo tale regime conferiva un vantaggio selettivo a tali centri. In base al regime, il reddito imponibile era determinato su base forfettaria in percentuale dell'importo totale delle spese e dei costi di funzionamento, con esclusione delle spese per il personale e degli oneri finanziari. La Corte ha stabilito che "[p]er verificare se la determinazione del reddito imponibile, come prevista nel regime dei centri di coordinamento, procuri a questi ultimi un vantaggio, è necessario confrontare tale regime [...] con quello di applicazione generale, basato sulla differenza tra ricavi e costi, per un'impresa che svolge le proprie attività in condizioni di libera concorrenza." La Corte ha aggiunto che "l'esclusione [delle spese per il personale e degli oneri finanziari] dai costi usati per determinare i redditi imponibili dei centri in questione non consente di definire prezzi di trasferimento prossimi a quelli che sarebbero praticati in un regime di libera concorrenza", il che a detta della Corte "produce un vantaggio economico a favore di tali centri" (punti 96 e 97).

ordinamento nazionale. Tale principio è utilizzato per stabilire se l'utile imponibile di una società del gruppo ai fini dell'imposizione del reddito delle società è stato determinato sulla base di un metodo che produca un'approssimazione attendibile del risultato rispondente alle condizioni di mercato. Un *ruling* che applichi tale metodologia assicura che alla società di cui trattasi non sia riservato, in base alle norme ordinarie di imposizione degli utili delle società vigenti nello Stato membro in questione, un trattamento favorevole rispetto alle società indipendenti che sono soggette ad imposta sul loro utile contabile, corrispondente ai prezzi stabiliti sul mercato secondo le condizioni di libera concorrenza. Il principio di libera concorrenza, che la Commissione applica per la valutazione di accordi preventivi sui prezzi di trasferimento ai sensi della normativa sugli aiuti di Stato, costituisce pertanto un'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, il quale vieta le disparità di trattamento nella tassazione delle imprese che si trovano in una situazione di fatto e di diritto analoga. Questo principio vincola gli Stati membri e le norme fiscali nazionali non sono escluse dal suo campo di applicazione²⁵⁵.

173. Per valutare se un accordo preventivo sui prezzi di trasferimento sia conforme al principio di libera concorrenza inerente all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, la Commissione può tener conto delle indicazioni fornite dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), in particolare degli orientamenti sui prezzi di trasferimento per le imprese multinazionali e le amministrazioni fiscali. Pur non trattando di questioni attinenti agli aiuti di Stato in sé e per sé, gli orientamenti riassumono i principi condivisi a livello internazionale in materia di prezzi di trasferimento e forniscono utili indicazioni per le amministrazioni fiscali e le imprese multinazionali su come garantire che il metodo di fissazione dei prezzi di trasferimento produca un esito conforme alle condizioni di mercato. Di conseguenza, se l'accordo sui prezzi di trasferimento corrisponde alle indicazioni fornite dagli orientamenti dell'OCSE in materia, comprese quelle sulla scelta del metodo più adeguato che conduce a un'approssimazione attendibile di un risultato rispondente alle condizioni di mercato, un *ruling* che avalli tale accordo non dovrebbe comportare aiuti di Stato.
174. In sintesi, i *ruling* conferiscono un vantaggio selettivo ai loro destinatari in particolare quando:
- a) applicano in modo errato la normativa fiscale nazionale e ciò si traduce in una riduzione dell'onere fiscale²⁵⁶;
 - b) non sono disponibili per imprese che si trovano in una situazione di diritto e di fatto analoga²⁵⁷, o

²⁵⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2006, Regno del Belgio e Forum 187/Commissione, cause riunite C-182/03 e C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punto 81. Cfr. anche la sentenza del Tribunale del 25 marzo 2015, Belgio/Commissione, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, punti 65 e 66, e la giurisprudenza citata.

²⁵⁶ Cfr. la decisione della Commissione, del 17 febbraio 2003, relativa al regime di aiuti "Foreign Income" al quale l'Irlanda ha dato esecuzione (GU L 204 del 13.8.2003, pag. 51, considerando da 33 a 35).

²⁵⁷ Questo avviene, ad esempio, quando alcune imprese partecipanti in operazioni con soggetti controllati non sono autorizzate a richiedere tali *ruling*, contrariamente a una categoria predefinita di imprese.

- c) l'amministrazione applica un trattamento fiscale più "favorevole" di quello concesso ad altri contribuenti che si trovano in una situazione di fatto e di diritto analoga. Ciò potrebbe, ad esempio, avvenire nel caso in cui l'autorità tributaria avalli un accordo sui prezzi di trasferimento che non applica condizioni di libera concorrenza poiché il metodo utilizzato nel *ruling* produce un risultato che si discosta da un'approssimazione attendibile del risultato rispondente alle condizioni di mercato²⁵⁸. Lo stesso vale nel caso in cui l'accordo preventivo consente ai destinatari di utilizzare metodi alternativi, più indiretti, per il calcolo degli utili imponibili, ad esempio l'utilizzo di margini prestabiliti nel metodo del prezzo di costo maggiorato (*cost plus*) o del prezzo di rivendita (*resale minus*) al fine di determinare un prezzo di trasferimento appropriato, mentre sono disponibili metodi più diretti²⁵⁹.

5.4.4.2. Transazioni fiscali

175. Le transazioni fiscali, una pratica diffusa in diversi Stati membri, si verificano generalmente nel contesto di controversie tra i contribuenti e l'amministrazione tributaria per quanto riguarda l'importo dell'imposta dovuta. La conclusione di tali transazioni fiscali consente all'amministrazione tributaria di evitare contenziosi di lunga durata dinanzi alle autorità giudiziarie nazionali e di garantire un recupero rapido dell'imposta dovuta. Sebbene la competenza degli Stati membri in questo campo sia indiscutibile, la conclusione di transazioni fiscali può comportare un aiuto di Stato, in particolare se risulta che l'importo dell'imposta dovuta è stato ridotto senza una chiara giustificazione (come ad esempio l'ottimizzazione del recupero del debito) o in maniera sproporzionata a favore del contribuente²⁶⁰.

Cfr., a questo proposito, la decisione della Commissione, del 24 giugno 2003, sul regime fiscale di "*ruling*" applicabile alle "US Foreign Sales Corporations" (GU L 23 del 28.1.2004, pag. 14, considerando da 56 a 62).

²⁵⁸ Cfr. la decisione della Commissione, del 21 ottobre 2015, relativa al caso SA.38374, Starbucks, non ancora pubblicata, la decisione della Commissione, del 21 ottobre 2015, relativa al caso SA.38375, Fiat, non ancora pubblicata, la decisione della Commissione, dell'11 gennaio 2016, nel caso SA.37667, regime di aiuto di Stato per l'esenzione degli utili in eccesso, non ancora pubblicata (tutti i casi sono soggetti a una procedura di ricorso).

²⁵⁹ Cfr. la decisione 2003/438/CE della Commissione, del 16 ottobre 2002, relativa all'aiuto di Stato C-50/2001, Società finanziarie lussemburghesi (GU L 153 del 20.6.2003, pag. 40, considerando 43 e 44); decisione 2003/501/CE della Commissione, del 16 ottobre 2002, relativa all'aiuto di Stato C-49/2001, Centri di coordinamento lussemburghesi (GU L 170 del 9.7.2003, pag. 20, considerando 46, 47 e 50); decisione 2003/757/CE della Commissione, del 17 febbraio 2003, Centri di coordinamento belgi (GU L 282 del 30.10.2003, pag. 25, considerando 89-95) e la relativa sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2006, Regno del Belgio e Forum 187/Commissione, cause riunite C-182/03 e C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punti 96 e 97; decisione 2004/76/CE della Commissione, del 13 maggio 2003, Centri di coordinamento e centri logistici (GU L 23 del 28.1.2004, pag. 1, considerando 50 e 53); decisione della Commissione, del 21 ottobre 2015, relativa al caso SA.38374, Starbucks, non ancora pubblicata, soggetta a procedura di ricorso, considerando 282-285; decisione della Commissione, del 21 ottobre 2015, relativa al caso SA.38375, Fiat, non ancora pubblicata, soggetta a procedura di ricorso, considerando 245.

²⁶⁰ Cfr. la decisione 2011/276/UE della Commissione, del 26 maggio 2010, relativa all'aiuto di Stato C-76/03, Umicore SA (GU L 122 dell'11.5.2011, pag. 76).

176. In questo contesto, la transazione tra l'amministrazione tributaria e un contribuente può, in particolare, comportare un vantaggio selettivo se²⁶¹:
- a) facendo concessioni sproporzionate ad un contribuente, l'amministrazione applica un trattamento fiscale discrezionale più "favorevole" rispetto a quello concesso ad altri contribuenti che si trovano in una situazione di fatto e di diritto analoga;
 - b) la transazione è contraria alle norme fiscali vigenti e ha determinato un minore importo dell'imposta al di là di uno scarto ragionevole. Questa situazione potrebbe per esempio verificarsi quando i fatti constatati avrebbero dovuto condurre a una diversa quantificazione dell'imposta sulla base delle disposizioni vigenti (ma l'importo dell'imposta dovuta è stato illegittimamente ridotto).

5.4.5. Norme di ammortamento

177. In generale, le misure fiscali di natura meramente tecnica quali le norme sull'ammortamento non costituiscono un aiuto di Stato. Il metodo per calcolare l'ammortamento degli attivi varia da uno Stato membro all'altro, ma tali metodi possono essere inerenti ai sistemi tributari di cui fanno parte.
178. La difficoltà nel valutare l'eventuale selettività del tasso di ammortamento di determinati attivi è data dall'esigenza di stabilire un parametro di riferimento (dal quale il tasso o metodo specifico di ammortamento possa divergere). Mentre, in termini contabili, l'obiettivo dell'ammortamento è generalmente quello di prendere in conto il deprezzamento economico delle attività al fine di presentare un quadro fedele della situazione finanziaria della società, il sistema tributario persegue scopi diversi, come quello di consentire alle imprese di ripartire le spese detraibili nel tempo.
179. Gli incentivi all'ammortamento (ad esempio l'ammortamento accelerato, un metodo di ammortamento più favorevole²⁶², l'ammortamento anticipato, ecc.) per determinati tipi di attivi o di imprese, che non trovano fondamento nei principi che ispirano le norme sull'ammortamento in questione, possono determinare l'esistenza di un aiuto di Stato. Per contro, le norme per l'ammortamento accelerato e anticipato per attivi in locazione finanziaria (leasing) possono essere considerate misure di carattere generale se i contratti di locazione in questione sono effettivamente accessibili alle imprese di tutti i settori e di tutte le dimensioni²⁶³.
180. Se l'autorità tributaria può stabilire a propria discrezione periodi di ammortamento o metodi di valutazione diversi per le singole imprese o i singoli settori, si presume ovviamente che vi sia selettività. Analogamente, l'autorizzazione preventiva

²⁶¹ Cfr. la decisione 2011/276/UE della Commissione, del 26 maggio 2010, relativa all'aiuto di Stato C-76/03, Umicore SA (GU L 122 dell'11.5.2011, pag. 76, considerando 155).

²⁶² Metodo dei saldi decrescenti o metodo di ammortamento della somma degli anni rispetto al metodo dell'ammortamento a quote costanti.

²⁶³ Cfr. la decisione della Commissione, del 20 novembre 2012, relativa al caso SA. 34736 sul deprezzamento anticipato di alcuni attivi acquisiti tramite un leasing finanziario (GU C 384 del 13.12.2012, pag. 1).

dell'amministrazione tributaria per l'applicazione di un determinato regime di ammortamento implica selettività se non si limita alla verifica preventiva dei requisiti giuridici²⁶⁴.

5.4.6. *Regime fiscale forfettario per attività specifiche*

181. Disposizioni specifiche non contenenti elementi discrezionali, che permettano ad esempio la determinazione dell'imposta sui redditi su base forfettaria, possono essere giustificate dalla natura e dalla struttura del sistema quando tengono conto, in particolare, di esigenze contabili specifiche o dell'incidenza del fattore fondiario nell'assetto patrimoniale specifico di determinati settori.

182. Tali disposizioni non sono pertanto selettive se ricorrono le seguenti condizioni:

- a) il regime forfettario deve essere giustificato dall'obiettivo di evitare oneri amministrativi sproporzionati per taluni tipi di imprese, in considerazione delle loro dimensioni ridotte o del settore di attività (ad esempio, nei settori dell'agricoltura o della pesca);
- b) in media, il regime forfettario non deve comportare una pressione fiscale inferiore per tali imprese rispetto ad altre imprese che ne sono escluse e non deve comportare vantaggi per una sottocategoria di beneficiari.

5.4.7. *Norme antiabuso*

183. L'esistenza di norme antiabuso può essere giustificata dall'obiettivo di prevenire l'evasione fiscale da parte dei contribuenti²⁶⁵. Tuttavia, tali norme possono essere selettive se prevedono una deroga (la non applicazione delle norme antiabuso) per particolari imprese o operazioni, in contrasto con la logica cui esse si ispirano²⁶⁶.

5.4.8. *Accise*

184. Il fatto che le accise siano ampiamente armonizzate a livello unionale (il che può influire sul criterio di imputabilità²⁶⁷) non implica automaticamente che l'eventuale franchigia doganale in questi settori non rientri nel campo di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. In effetti, una riduzione dell'aliquota di accisa può conferire un vantaggio selettivo alle imprese che usano il prodotto in questione come fattore produttivo o che lo vendono sul mercato²⁶⁸.

²⁶⁴ Cfr. la decisione della Commissione, del 20 dicembre 2006, relativa al regime di aiuti a cui la Francia ha dato esecuzione ai sensi dell'articolo 39 CA del codice generale delle imposte (GU L 112 del 30.4.2007, pag. 41, considerando 122).

²⁶⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, punto 65 e segg.

²⁶⁶ Cfr. la decisione 2007/256/CE della Commissione, del 20 dicembre 2006, relativa al regime di aiuti a cui la Francia ha dato esecuzione ai sensi dell'articolo 39 CA del codice generale delle imposte (GU L 112 del 30.4.2007, pag. 41, considerando 81 e segg.).

²⁶⁷ Cfr. la sezione 3.1.

²⁶⁸ Cfr., ad esempio, la decisione 1999/779/CE della Commissione, del 3 febbraio 1999, relativa a un aiuto di Stato concesso dall'Austria sotto forma di un'esenzione fiscale applicabile al vino e ad altre bevande fermentate in caso di vendita diretta al consumatore sul luogo di produzione (GU L 305 del 30.11.1999, pag. 27).

6. INCIDENZA SUGLI SCAMBI E SULLA CONCORRENZA

6.1. Principi generali

185. Gli aiuti pubblici alle imprese costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato solo qualora "favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza" e solamente "nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri".
186. Si tratta di due elementi distinti e necessari della nozione di aiuto. In pratica, tuttavia, questi criteri sono spesso trattati congiuntamente nella valutazione degli aiuti di Stato, in quanto, di norma, sono considerati indissociabilmente connessi²⁶⁹.

6.2. Distorsione della concorrenza

187. Si ritiene che una misura concessa dallo Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza quando è in grado di migliorare la posizione concorrenziale del beneficiario nei confronti di altre imprese concorrenti²⁷⁰. Dal punto di vista pratico, si riscontra di norma una distorsione della concorrenza ai sensi dell'articolo 107, articolo 1, del trattato quando lo Stato concede un vantaggio finanziario a un'impresa in un settore liberalizzato dove esiste, o potrebbe esistere, una situazione di concorrenza²⁷¹.
188. Il fatto che le autorità attribuiscono un servizio pubblico a un fornitore interno (pur essendo libere di affidare tale servizio a terzi) non esclude, di per sé, una potenziale distorsione della concorrenza. Tuttavia, si esclude una potenziale distorsione della concorrenza se ricorrono le seguenti condizioni cumulative:
- a) il servizio deve essere soggetto a un monopolio legale (stabilito in conformità del diritto dell'Unione)²⁷²;
 - b) il monopolio legale non deve soltanto escludere la concorrenza sul mercato, ma anche la concorrenza per il mercato ossia la concorrenza per la posizione di prestatore esclusivo del servizio in questione²⁷³;
 - c) il servizio non deve essere in concorrenza con altri servizi;

²⁶⁹ Sentenza del Tribunale del 15 giugno 2000, Alzetta, cause riunite T-298/97, T-312/97, ecc., ECLI:EU:T:2000:151, punto 81.

²⁷⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punto 11. Sentenza del Tribunale del 15 giugno 2000, Alzetta, cause riunite T-298/97, T-312/97, ecc., ECLI:EU:T:2000:151, punto 80.

²⁷¹ Sentenza del Tribunale del 15 giugno 2000, Alzetta, cause riunite T-298/97, T-312/97, ecc., ECLI:EU:T:2000:151, punti da 141 a 147; sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

²⁷² Esiste un monopolio legale quando un determinato servizio è riservato, per legge o regolamentazione, a un prestatore esclusivo e la sua prestazione è esplicitamente vietata agli altri operatori (non è ammessa nemmeno per soddisfare un'eventuale domanda residua di alcuni gruppi di clienti). Tuttavia, il semplice fatto che la prestazione di un servizio pubblico sia affidata ad una specifica impresa non significa che tale impresa goda di un monopolio legale.

²⁷³ Sentenza del Tribunale del 16 luglio 2014, Germania/Commissione, T-295/12, ECLI:EU:T:2014:675, punto 158; decisione della Commissione, del 7 luglio 2002, relativa all'aiuto di Stato N 356/2002 – Regno Unito – Network Rail (GU C 232 del 28.9.2002, pag. 2, considerando 75-77). Ad esempio, se una concessione è assegnata tramite una procedura competitiva, vi è concorrenza sul mercato.

- d) se il prestatore del servizio opera in un altro mercato (geografico o del prodotto) aperto alla concorrenza, si deve escludere che vi sia una sovvenzione trasversale, Ciò presuppone che si utilizzino conti separati, che i costi e i ricavi siano imputati correttamente e che i fondi pubblici stanziati per il servizio soggetto al monopolio legale non possano andare a vantaggio di altre attività.
189. Il sostegno pubblico rischia di falsare la concorrenza anche se non aiuta l'impresa beneficiaria ad espandersi e a conquistare quote di mercato. È sufficiente che l'aiuto le consenta di mantenere una posizione competitiva più forte di quella che avrebbe in assenza di aiuto. In questo contesto, affinché si possa ritenere che l'aiuto falsi la concorrenza, è sufficiente di norma che esso conferisca un vantaggio al beneficiario, alleviando le spese cui dovrebbe altrimenti far fronte nell'ambito della propria normale attività²⁷⁴. La definizione di aiuto di Stato non richiede che la distorsione della concorrenza o l'effetto sugli scambi siano sensibili o sostanziali. L'entità esigua di un aiuto o le dimensioni modeste dell'impresa beneficiaria non escludono, di per sé, l'eventualità che l'aiuto falsi o minacci di falsare la concorrenza²⁷⁵, a condizione tuttavia che la probabilità di una tale distorsione non sia meramente ipotetica²⁷⁶.

6.3. Incidenza sugli scambi

190. Gli aiuti pubblici alle imprese costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato solo nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri. A questo proposito, non è necessario dimostrare l'effettiva incidenza di tale aiuto sugli scambi tra Stati membri, ma basta esaminare se l'aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi²⁷⁷. In particolare, gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno dichiarato che “quando l'aiuto concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese concorrenti nell'ambito degli scambi [intraunionali], questi ultimi devono ritenersi influenzati dall'aiuto²⁷⁸”.
191. Il sostegno pubblico può essere ritenuto in grado di incidere sugli scambi tra gli Stati membri anche se il destinatario non partecipa direttamente a scambi transfrontalieri. Per esempio, mantenendo invariata o incrementando l'offerta locale, la sovvenzione può rendere più difficile per gli operatori di altri Stati membri l'accesso al mercato²⁷⁹.

²⁷⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 3 marzo 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punto 55.

²⁷⁵ Sentenza del Tribunale del 29 settembre 2000, Confederación Espanola de Transporte de Mercancías/Commissione, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, punto 89; sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punto 81.

²⁷⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punto 79.

²⁷⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punto 65; sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2013, Libert e altri, cause riunite C-197/11 e C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punto 76.

²⁷⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punto 66; sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2013, Libert e altri, cause riunite C-197/11 e C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punto 77; sentenza del Tribunale del 4 aprile 2001, Friuli Venezia Giulia, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punto 41.

²⁷⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punto 67; sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2013, Libert e altri,

192. L'importo relativamente ridotto dell'aiuto o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria non escludono a priori la possibilità che gli scambi tra Stati membri ne siano danneggiati²⁸⁰. Una sovvenzione pubblica concessa a un'impresa che fornisce servizi solo a livello locale o regionale e non al di fuori del suo Stato d'origine può nondimeno incidere sugli scambi tra Stati membri se tali servizi possono essere forniti da imprese di altri Stati membri (anche mediante il diritto di stabilimento) e questa possibilità non è meramente ipotetica. Ad esempio, qualora uno Stato membro conceda una sovvenzione pubblica a un'impresa per la fornitura di servizi di trasporto, la fornitura di detti servizi può, in virtù della sovvenzione, risultare invariata o incrementata, con la conseguenza che le possibilità delle imprese aventi sede in altri Stati membri di fornire i loro servizi di trasporto sul mercato di tale Stato membro ne risultano diminuite²⁸¹. Tale effetto può essere tuttavia meno probabile se l'attività economica è di dimensioni molto modeste, come può risultare ad esempio da un fatturato molto basso.
193. In linea di principio, vi può essere un'incidenza sugli scambi anche se il beneficiario esporta la totalità o la maggior parte della sua produzione al di fuori dell'Unione, ma in tali situazioni l'incidenza è meno immediata e non si può presumere per il semplice fatto che il mercato è aperto alla concorrenza²⁸².
194. Per accertare l'incidenza sugli scambi non è necessario definire il mercato o effettuare un'indagine dettagliata dell'impatto della misura sulla posizione concorrenziale del beneficiario e dei suoi concorrenti²⁸³.
195. L'incidenza sugli scambi tra Stati membri non può tuttavia essere semplicemente ipotizzata o presunta, ma devono essere accertate, in base agli effetti prevedibili, le ragioni per cui la misura falsa o minaccia di falsare la concorrenza ed è idonea a incidere sugli scambi tra gli Stati membri²⁸⁴.
196. In diverse decisioni la Commissione ha ritenuto che, in ragione delle specifiche circostanze del caso, la misura in esame avesse un impatto prettamente locale e, di conseguenza, nessuna incidenza sugli scambi tra Stati membri. In questi casi la Commissione ha accertato, in particolare, che il beneficiario forniva beni o prestava servizi in una zona limitata di uno Stato membro ed era poco idoneo ad attrarre clienti da altri Stati membri, per cui non si poteva prevedere che la misura avrebbe

cause riunite C-197/11 e C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punto 78; sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punto 78.

²⁸⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punto 68.

²⁸¹ Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punti 77 e 78.

²⁸² Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1990, *Belgio/Commissione (Tubemeuse)*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punto 35; sentenza della Corte di giustizia del 30 aprile 2009, *Commissione/Repubblica italiana e Wam SpA*, C-494/06 P, ECLI:EU:C:2009:272, punto 62.

²⁸³ Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1980, *Philip Morris*, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209; sentenza del Tribunale del 4 settembre 2009, *Italia/Commissione*, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, punti da 157 a 160; sentenza del Tribunale del 15 giugno 2000, *Alzetta*, cause riunite T-298/97, T-312/97 ecc., ECLI:EU:T:2000:151, punto 95.

²⁸⁴ Sentenza del Tribunale del 6 luglio 1995, *AITEC e altri/Commissione*, cause riunite T-447/93, T-448/93 e T-449/93, ECLI:EU:T:1995:130, punto 141.

avuto un'incidenza più che marginale sulle condizioni di investimento o stabilimento transfrontaliero.

197. Mentre non è possibile definire categorie generali di misure che solitamente rispondono a tali criteri, le decisioni adottate in passato forniscono esempi di situazioni in cui la Commissione ha considerato, alla luce delle circostanze specifiche del caso, che il sostegno pubblico non era idoneo ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri. Tra gli esempi si annoverano:
- a) strutture sportive e ricreative destinate prevalentemente a un bacino di utenza locale e non idonee ad attirare clienti o investimenti da altri Stati membri²⁸⁵;
 - b) manifestazioni culturali ed enti culturali svolgenti attività economiche²⁸⁶ che tuttavia non rischiano di sottrarre utenti o visitatori a offerte analoghe in altri Stati membri²⁸⁷; la Commissione ritiene che solo il finanziamento concesso a istituzioni ed eventi culturali di grande portata e rinomati che si svolgono in uno Stato membro e che sono ampiamente promossi al di fuori della regione d'origine rischiano di incidere sugli scambi tra gli Stati membri;
 - c) ospedali e altre strutture di assistenza sanitaria che forniscono i normali servizi sanitari destinati alla popolazione locale e che non rischiano di attrarre clienti o investimenti²⁸⁸;
 - d) mezzi di informazione e/o prodotti culturali che, per motivi geografici e linguistici, hanno un pubblico limitato a livello locale²⁸⁹;

²⁸⁵ Cfr., ad esempio, le decisioni della Commissione relative ai seguenti aiuti di Stato: N 258/2000, Piscina ricreativa a Dorsten (GU C 172 del 16.6.2001, pag. 16); C 10/2003 – Paesi Bassi – Porti turistici non aventi scopo di lucro (GU L 34 del 6.2.2004, pag. 63); SA.37963 – Regno Unito – Presunto aiuto di Stato a favore di Glenmore Lodge (GU C 277 del 21.8.2015, pag. 3); SA.38208 – Regno Unito – Presunto aiuto di Stato a favore di circoli golfistici amatoriali di proprietà dei soci (GU C 277 del 21.8.2015, pag. 4).

²⁸⁶ Per le condizioni alle quali le attività culturali o di conservazione del patrimonio hanno carattere economico ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, si veda il punto 2.6. Per le attività culturali o di conservazione del patrimonio che non hanno carattere economico, non è necessario valutare se l'eventuale finanziamento pubblico possa avere un'incidenza sugli scambi.

²⁸⁷ Cfr., ad esempio, le decisioni della Commissione relative agli aiuti di Stato N 630/2003, Intervento a favore dei musei locali della Sardegna (GU C 275 dell'8.11.2005, pag. 3); SA.34466, Cipro – Centro per le arti visive e la ricerca (GU C 1 del 4.1.2013, pag. 10); SA.36581 Grecia – Costruzione del museo archeologico di Messara, Creta (GU C 353 del 3.12.2013, pag. 4); SA.35909 (2012/N) – Repubblica ceca – Infrastruttura per il turismo (NUTS II regione sudorientale) (GU C 306 del 22.10.2013, pag. 4); SA.34891 (2012/N) – Polonia – Aiuti di Stato a Związek gmin fortecznych twierdzy Przemysł (GU C 293 del 9.10.2013, pag. 1).

²⁸⁸ Cfr., ad esempio, le decisioni della Commissione relative agli aiuti di Stato N 543/2001, Irlanda – Contributi in conto capitale in favore degli ospedali (GU C 154 del 28.6.2002, pag. 4) o SA.34576, Portogallo – Unità di terapie continue Jean Piaget/Nordest (GU C 73 del 13.3.2013, pag. 1); SA.37432 – Repubblica ceca – Finanziamento di ospedali pubblici nella regione di Hradec Králové (GU C 203 del 19.6.2015, pag. 2); SA.37904 – Germania – Presunto aiuto di Stato ad un centro medico a Durmersheim (GU C 188 del 5.6.2015, pag. 2); SA.38035 - Germania - Presunto aiuto a una clinica di riabilitazione specializzata in medicina ortopedica e chirurgia traumatologica (GU C 188 del 5.6.2015, pag. 3).

²⁸⁹ Cfr., ad esempio, le decisioni della Commissione relative agli aiuti di Stato N 257/2007, Sovvenzioni per le produzioni teatrali nel paese Basco (GU C 173 del 26.7.2007, pag. 1); N 458/2004, Sostegno

- e) centri di conferenze, a condizione che sia effettivamente improbabile che l'ubicazione e i potenziali effetti dell'aiuto sui prezzi dirottino gli utenti da altri centri in altri Stati membri²⁹⁰;
- f) piattaforme di informazione e di rete destinate ad affrontare direttamente i problemi della disoccupazione e i conflitti sociali in una zona predefinita e poco estesa²⁹¹;
- g) i piccoli aeroporti²⁹² o porti²⁹³ che servono prevalentemente un'utenza locale, con la conseguente limitazione al livello locale della concorrenza esercitata sui servizi, e per i quali l'incidenza sugli investimenti transfrontalieri è solo marginale;
- h) il finanziamento di taluni impianti a fune (in particolare di skilift) nelle località poco attrezzate e con capacità turistiche limitate. La Commissione ha chiarito che di norma si dovrebbe tener conto dei seguenti elementi per distinguere tra impianti destinati ad un'attività idonea ad attrarre utenti non locali, che solitamente incidono sugli scambi, e gli impianti finalizzati allo sport in località poco attrezzate e con capacità turistiche limitate, nelle quali il sostegno pubblico non è tale da incidere sugli scambi tra Stati membri²⁹⁴: a) l'ubicazione degli impianti (ad esempio, nel contesto urbano o di collegamento tra centri abitati); b) i tempi di funzionamento; c) la caratterizzazione prevalentemente locale dell'utenza (numero di skipass giornalieri rispetto a quelli settimanali); d) il numero totale e la capacità degli impianti rispetto al numero degli utenti residenti; e) la presenza, nella zona, di altri impianti finalizzati al turismo. Con gli adeguamenti necessari, fattori analoghi potrebbero essere pertinenti anche per altri tipi di impianti.

198. Sebbene le circostanze in cui l'aiuto è stato concesso siano nella maggior parte dei casi sufficienti per dimostrare che esso è atto ad incidere sugli scambi fra Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza, tali circostanze devono

pubblico per Espacio Editorial Andaluza Holding, S.L. (GU C 131 del 28.5.2005, pag. 1); SA.33243, Jornal da Madeira (GU C 16 del 19.1.2013, pag. 1).

²⁹⁰ Cfr., ad esempio, la decisione della Commissione relativa all'aiuto di Stato N 486/2002, Svezia – Aiuto in favore di un centro di congressi a Visby (GU C 75 del 27.3.2003, pag. 2).

²⁹¹ Cfr. la decisione della Commissione relativa all'aiuto di Stato SA.33149 – Germania - Presunto aiuto di Stato illegale a favore del Städtische Projekt "Wirtschaftsbüro Gaarden" – Kiel (GU C 188 del 5.6.2015, pag. 1).

²⁹² Cfr., ad esempio, la decisione della Commissione relativa al caso SA.38441 – Regno Unito – Collegamenti aerei con le Isles of Scilly (GU C 5 del 9.1.2015, pag. 4).

²⁹³ Cfr., ad esempio, le decisioni della Commissione relative ai seguenti aiuti di Stato: SA.39403 – Paesi Bassi – Investimento nel porto di Lauwersoog (GU C 259 del 7.8.2015, pag. 4); SA.42219 – Germania – Rinnovo della banchina Schuhmacher nel porto di Maasholm (GU C 426 del 18.12.2015, pag. 5).

²⁹⁴ Comunicazione della Commissione indirizzata agli Stati membri e agli altri interessati in merito all'aiuto di Stato N 376/01 - Regime di aiuti in favore degli impianti a fune (GU C 172 del 18.7.2002, pag. 2).

essere evocate in modo appropriato. Nel caso dei regimi di aiuto, è sufficiente di norma esaminare le caratteristiche del regime particolare di cui trattasi²⁹⁵.

7. INFRASTRUTTURE: ALCUNE INDICAZIONI SPECIFICHE

7.1. Introduzione

199. Le indicazioni in merito alla nozione di aiuto di Stato contenute nella presente comunicazione si applicano al finanziamento pubblico delle infrastrutture aventi un uso economico, così come si applicano a qualsiasi altro finanziamento pubblico che favorisce un'attività economica²⁹⁶. Tuttavia, data l'importanza strategica del finanziamento pubblico delle infrastrutture, soprattutto per la promozione della crescita, e le questioni che spesso solleva, è opportuno fornire indicazioni specifiche sui casi in cui il finanziamento delle infrastrutture favorisce un'impresa, concede un vantaggio e incide sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri.
200. I progetti infrastrutturali spesso coinvolgono diverse categorie di soggetti e qualsiasi tipo di aiuto di Stato interessato può potenzialmente andare a vantaggio della costruzione (compreso l'ampliamento o il miglioramento), della gestione o dell'utilizzo dell'infrastruttura²⁹⁷. Ai fini della presente sezione, è quindi utile distinguere tra il promotore e/o il primo proprietario ("promotore/proprietario"²⁹⁸) di un'infrastruttura, i gestori (vale a dire le imprese che utilizzano direttamente l'infrastruttura per fornire servizi agli utenti finali, comprese le imprese che acquisiscono l'infrastruttura dal promotore/proprietario per sfruttarla economicamente o che ottengono una concessione o locazione per l'utilizzo e la gestione dell'infrastruttura) e gli utilizzatori finali dell'infrastruttura, sebbene tali funzioni possano in alcuni casi sovrapporsi.

7.2. Aiuti al promotore/proprietario

7.2.1. Attività economiche e attività non economiche

201. Il finanziamento pubblico delle infrastrutture è stato tradizionalmente considerato non soggetto alle norme in materia di aiuti di Stato in quanto la costruzione e la gestione di un'infrastruttura erano considerate misure generali di politica pubblica e non un'attività economica²⁹⁹. Più di recente, tuttavia, una serie di fattori, tra cui la liberalizzazione, la privatizzazione, l'integrazione del mercato e il progresso

²⁹⁵ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia del 14 ottobre 1987, Germania/Commissione, C-248/84, ECLI:EU:C:1987:437, punto 18.

²⁹⁶ Il "finanziamento pubblico delle infrastrutture" comprende tutte le forme di apporto di risorse statali per la costruzione, l'acquisizione o la gestione delle infrastrutture.

²⁹⁷ La presente sezione non riguarda gli eventuali aiuti a imprese appaltatrici coinvolte nella costruzione dell'infrastruttura.

²⁹⁸ Per "proprietario" si intende qualsiasi soggetto che esercita effettivi diritti di proprietà sull'infrastruttura e gode dei vantaggi economici che ne derivano. Ad esempio, se il proprietario delega i propri diritti di proprietà a soggetto distinto (come un'autorità portuale) che gestisce l'infrastruttura per conto del proprietario, ai fini del controllo degli aiuti di Stato si considera che questo soggetto sostituisca il proprietario.

²⁹⁹ Venticinquesima relazione sulla politica della concorrenza, 1995, punto 175.

tecnologico, ha aumentato le possibilità di sfruttamento commerciale delle infrastrutture stesse.

202. Nella sentenza *Aéroports de Paris*³⁰⁰, il Tribunale ha riconosciuto tale evoluzione, precisando che la gestione di un aeroporto doveva essere qualificata come un'attività economica. Più di recente, la sentenza *Leipzig/Halle*³⁰¹ ha confermato che la costruzione della pista di un aeroporto commerciale costituisce di per sé un'attività economica. Sebbene nello specifico queste cause riguardino gli aeroporti, i principi sviluppati dagli organi giurisdizionali dell'Unione hanno valenza più ampia e sono quindi applicabili alla costruzione di altre infrastrutture indissociabilmente legate a un'attività economica³⁰².
203. D'altro canto, il finanziamento delle infrastrutture non intese ad essere sfruttate a fini commerciali è in linea di principio escluso dall'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. Ciò riguarda, ad esempio, le infrastrutture utilizzate per le attività che lo Stato effettua di norma nell'esercizio dei suoi pubblici poteri (ad esempio, gli impianti militari, il controllo del traffico aereo negli aeroporti, i fari e le altre strutture necessarie per la navigazione generale anche sulle vie navigabili interne, la protezione dalle alluvioni e la gestione delle acque poco profonde nel pubblico interesse, la polizia e le dogane) o che non sono utilizzate per offrire beni o servizi su un determinato mercato (ad esempio, le strade messe a disposizione gratuitamente per un uso pubblico). Tali attività non rivestono carattere economico e pertanto non rientrano nel campo di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Di conseguenza ne esula anche il finanziamento pubblico delle infrastrutture connesse³⁰³.
204. Qualora un'infrastruttura originariamente utilizzata per un'attività non economica sia in seguito ridestinata all'uso economico (ad esempio quando un aeroporto militare viene convertito all'uso civile), per la valutazione ai fini della normativa sugli aiuti di

³⁰⁰ Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2000, *Aéroports de Paris/Commissione*, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, punto 125, confermata in appello dalla sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2002, *Aéroports de Paris/Commissione*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617. Cfr. anche la sentenza del Tribunale del 17 dicembre 2008, *Ryanair/Commissione*, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, punto 88.

³⁰¹ Sentenza del Tribunale del 24 marzo 2011, *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt e altri/Commissione*, cause riunite T-443/08 e T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, in particolare i punti 93 e 94, confermata in appello dalla sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissione*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, in particolare ai punti da 40 a 43 e 47.

³⁰² Sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissione*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, punti 43 e 44; sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punto 40.

³⁰³ Sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 1987, *Commissione/Italia*, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punti 7 e 8; sentenza della Corte di giustizia del 4 maggio 1988, *Bodson/Pompes funèbres des régions libérées*, C-30/87, ECLI:EU:C:1988:225, punto 18; sentenza del Tribunale del 24 marzo 2011, *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt e altri/Commissione*, cause riunite T-443/08 e T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, punto 98.

Stato saranno presi in considerazione solo i costi sostenuti per la conversione dell'infrastruttura all'uso economico³⁰⁴.

205. Se un'infrastruttura è utilizzata per attività sia di natura economica che non economica, il finanziamento pubblico per la sua costruzione rientra nel campo di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato solo nella misura in cui copre i costi legati alle attività economiche.
206. Se un determinato soggetto svolge sia attività economiche che non economiche, gli Stati membri devono garantire che il finanziamento pubblico concesso per le attività non economiche non possa essere utilizzato per il sovvenzionamento trasversale delle attività economiche. Gli Stati membri possono ad esempio limitare il finanziamento pubblico al costo netto (compreso il costo del capitale) dell'attività non economica, da individuare sulla base di una chiara separazione contabile.
207. Se, in caso di uso misto, l'infrastruttura è usata quasi esclusivamente per un'attività non economica, la Commissione ritiene che il suo finanziamento possa interamente esulare dalle norme in materia di aiuti di Stato, a condizione che l'uso economico rimanga puramente accessorio, ossia che si tratti di un'attività direttamente connessa all'utilizzo dell'infrastruttura o per esso necessaria o intrinsecamente legata al suo uso principale non economico. Questa condizione si può ritenere soddisfatta se le attività economiche in questione necessitano degli stessi fattori produttivi (quali materiali, attrezzature, manodopera e capitale fisso) delle attività principali non economiche. Le attività economiche accessorie devono avere consistenza limitata rispetto alla capacità dell'infrastruttura³⁰⁵. Esempi di attività economiche accessorie possono comprendere il caso in cui un'organizzazione di ricerca occasionalmente affitti le sue attrezzature e i suoi laboratori a partner industriali³⁰⁶. Inoltre la Commissione ritiene che di norma il finanziamento pubblico concesso per servizi comunemente aggiuntivi a infrastrutture (come ristoranti, negozi o parcheggi a pagamento) che sono quasi esclusivamente utilizzate per attività non economiche non abbia, generalmente, alcuna incidenza sugli scambi tra Stati membri in quanto è improbabile che tali servizi attraggano clienti da altri Stati membri e che il loro finanziamento abbia un'incidenza più che marginale sugli investimenti o sullo stabilimento transfrontaliero.
208. Come ha affermato la Corte nella sentenza *Leipzig/Halle*, la costruzione di un'infrastruttura o di parte di essa può rientrare nell'esercizio di pubblici poteri dello

³⁰⁴ Cfr. la decisione della Commissione relativa all'aiuto di Stato SA.23324 – Aeroporto di Tampere-Pirkkala (GU L 309 del 13.11.2013, pag. 27) e la decisione relativa all'aiuto di Stato SA.35388 – Polonia - Riconversione dell'aeroporto di Gdynia-Kosakowo.

³⁰⁵ A questo proposito, l'uso economico dell'infrastruttura può essere considerato accessorio quando la capacità assegnata ogni anno a tale attività non supera il 20 per cento della capacità annua complessiva dell'infrastruttura.

³⁰⁶ Se le attività non rimangono accessorie, possono essere soggette alle norme in materia di aiuti di Stato anche attività economiche secondarie (cfr. la sentenza del Tribunale del 12 settembre 2013, Germania/Commissione, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418 sulla vendita di legname e sulle attività turistiche delle organizzazioni per la conservazione della natura).

Stato³⁰⁷. In tal caso il finanziamento pubblico dell'infrastruttura (o della sua parte pertinente) non è soggetto alle norme sugli aiuti di Stato.

209. A causa dell'incertezza esistente prima della sentenza *Aéroports de Paris*, le autorità pubbliche potevano legittimamente ritenere che il finanziamento pubblico di infrastrutture concesso anteriormente a tale sentenza non costituisse un aiuto di Stato e che, quindi, tale misura non dovesse essere notificata alla Commissione. Ne consegue che la Commissione non può mettere in discussione tali misure di finanziamento adottate in via definitiva prima della sentenza *Aéroports de Paris* in base alla normativa sugli aiuti di Stato³⁰⁸. Ciò non comporta alcuna presunzione circa la presenza o assenza di aiuti di Stato né alcuna legittima aspettativa per quanto riguarda le misure di finanziamento non adottate in via definitiva prima della sentenza *Aéroports de Paris*, le quali dovranno essere verificate caso per caso³⁰⁹.

7.2.2. *Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi*

210. La logica sottesa ai casi in cui la Commissione ha ritenuto che alcune misure non fossero idonee a incidere sugli scambi tra gli Stati membri come precisato ai punti 196 e 197 può applicarsi anche a taluni finanziamenti pubblici delle infrastrutture, in particolare delle infrastrutture locali o municipali, anche se sono gestite a fini commerciali. Una delle caratteristiche di questo tipo di casi potrebbe essere la natura prevalentemente locale del bacino di utenza o la prova del fatto che è poco probabile che gli investimenti transfrontalieri siano influenzati in modo più che marginale. Ad esempio, è improbabile che incida sugli scambi la costruzione di impianti ricreativi locali, strutture sanitarie, piccoli aeroporti o porti locali che servono prevalentemente un'utenza locale e che hanno un'incidenza marginale sugli investimenti transfrontalieri. Per dimostrare che non vi è alcun impatto sugli scambi si potrebbero addurre prove che l'uso dell'infrastruttura al di fuori dello Stato è limitato e che gli investimenti transfrontalieri nel mercato in esame sono minimi o non tali da essere influenzati negativamente.

³⁰⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissione*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, punto 47.

³⁰⁸ Decisione della Commissione, del 3 ottobre 2012, relativa all'aiuto di Stato SA.23600, Finanziamento del Terminal 2 dell'aeroporto di Monaco (GU L 319 del 29.11.2013, pag. 8, considerando 74-81). Negli orientamenti del 1994 per il settore dell'aviazione, la Commissione aveva sostenuto che “[l]a costruzione o l'ampliamento di infrastrutture (quali aeroporti, autostrade, ponti, ecc.) rappresenta una misura generale di politica economica che non può essere controllata dalla Commissione a norma delle regole del trattato in materia di aiuti di Stato” (GU C 350 del 10.12.1994, pag. 5, punto 12).

³⁰⁹ Queste precisazioni lasciano impregiudicata l'applicazione delle norme della politica di coesione in tali circostanze, sulla quale sono state emanate indicazioni in altri ambiti. Cfr. ad esempio la nota orientativa della Commissione al COCOF sulla verifica della conformità con le norme in materia di aiuti di Stato nei casi che riguardano infrastrutture, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2012/cocof_12_0059_01_en.pdf

211. Vi sono circostanze in cui talune infrastrutture non sono soggette alla concorrenza diretta di altre infrastrutture dello stesso tipo o di altre infrastrutture di diverso tipo che offrono servizi altamente fungibili, oppure direttamente alla concorrenza di siffatti servizi³¹⁰. L'assenza di concorrenza diretta tra infrastrutture è probabile nel caso delle infrastrutture di rete globali³¹¹, che sono monopoli naturali in quanto non sarebbe economico replicarli. Allo stesso modo, in alcuni settori il finanziamento privato per la costruzione di infrastrutture potrebbe essere insignificante³¹². La Commissione ritiene che, nel caso della costruzione delle infrastrutture, si possa di norma escludere un'incidenza sugli scambi tra Stati membri o una distorsione della concorrenza qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni cumulative: i) l'infrastruttura non deve in genere far fronte a una concorrenza diretta, ii) il finanziamento privato deve essere insignificante nel settore e nello Stato membro interessato e iii) l'infrastruttura non deve essere concepita per favorire un'impresa o un settore specifico in modo selettivo, ma deve recare beneficio alla società nel suo insieme.
212. Perché l'intero finanziamento pubblico di un determinato progetto non ricada nel campo di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, gli Stati membri devono garantire che i finanziamenti forniti per la costruzione di infrastrutture nelle circostanze di cui al punto 211 non possano essere utilizzati per sovvenzioni trasversali o indirette di altre attività economiche, ivi compresa l'attività di gestione dell'infrastruttura. Si può escludere il sovvenzionamento trasversale facendo sì che il proprietario dell'infrastruttura non eserciti nessun'altra attività economica o - se la esercita - applichi contabilità separate, che i costi e gli utili siano adeguatamente ripartiti e che il finanziamento pubblico non vada a beneficio di altre attività. L'assenza di un aiuto indiretto, in particolare al gestore dell'infrastruttura, può essere garantita, ad esempio, organizzando una gara per l'esercizio della gestione.
- 7.2.3. *Aiuti al promotore/proprietario di un'infrastruttura - panoramica per settore*
213. La presente sezione fornisce una panoramica delle modalità con cui la Commissione intende valutare il carattere di aiuto di Stato del finanziamento delle infrastrutture in diversi settori, tenendo conto delle principali caratteristiche che presenta, in genere e al momento attuale, il finanziamento pubblico delle infrastrutture nei diversi settori in relazione alle condizioni sopraindicate. Tale analisi non pregiudica l'esito di concrete valutazioni dei progetti effettuate caso per caso alla luce delle loro caratteristiche specifiche, del modo in cui un dato Stato membro ha organizzato la prestazione di servizi connessi all'utilizzo dell'infrastruttura e dello sviluppo dei servizi commerciali e del mercato interno. Non sostituisce la valutazione individuale volta ad accertare se tutti gli elementi della nozione di aiuto di Stato siano soddisfatti

³¹⁰ Ad esempio, i servizi offerti da operatori commerciali di traghetti possono essere in concorrenza con un ponte o un tunnel a pedaggio.

³¹¹ In un'infrastruttura di rete, diversi elementi della rete si completano a vicenda, invece di competere gli uni con gli altri.

³¹² Se sussista solo un finanziamento irrisorio sul mercato in un determinato settore deve essere stabilito a livello dello Stato membro interessato invece che a livello regionale o locale, così come avviene per la valutazione dell'esistenza di un mercato in uno Stato membro (cfr., ad esempio, la sentenza del Tribunale del 26 novembre 2015, Spagna/Commissione, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, punto 44).

per quanto riguarda la concreta misura di finanziamento di una specifica infrastruttura. La Commissione ha inoltre fornito indicazioni più dettagliate per alcuni settori in specifici orientamenti e discipline.

214. Le **infrastrutture aeroportuali** comprendono diversi tipi di infrastrutture. Sulla base della giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione, è consolidato che la maggior parte delle infrastrutture aeroportuali³¹³ sono destinate alla fornitura di servizi aeroportuali alle compagnie aeree a titolo oneroso³¹⁴. Tali servizi si configurano come attività economiche e pertanto il loro finanziamento è soggetto alle norme sugli aiuti di Stato. Allo stesso modo, se un'infrastruttura è utilizzata per offrire servizi commerciali non aeronautici ad altri utenti, il finanziamento pubblico dell'infrastruttura è oggetto delle norme sugli aiuti di Stato³¹⁵. Poiché gli aeroporti sono spesso in concorrenza tra di loro, anche il finanziamento delle infrastrutture aeroportuali è tale da incidere sugli scambi tra Stati membri. Al contrario, il finanziamento pubblico delle infrastrutture destinate ad attività che rientrano nei compiti svolti dallo Stato nell'esercizio dei suoi pubblici poteri esula dall'ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Negli aeroporti sono generalmente considerati come attività non economiche il controllo del traffico aereo, i servizi di soccorso e antincendio, i servizi di polizia, i servizi doganali e le attività necessarie alla protezione dell'aviazione civile da attacchi illeciti.
215. Analogamente, come risulta dalla prassi decisionale della Commissione³¹⁶, il finanziamento pubblico delle **infrastrutture portuali** favorisce un'attività economica ed è pertanto in linea di principio soggetto alle norme in materia di aiuti di Stato. Come nel caso degli aeroporti, i porti possono competere tra di loro e quindi anche il finanziamento delle infrastrutture portuali è idoneo ad incidere sugli scambi tra Stati membri. Tuttavia, gli investimenti per le infrastrutture necessarie per lo svolgimento di attività che rientrano nei compiti svolti dallo Stato nell'esercizio dei suoi pubblici poteri non sono soggetti al controllo in materia di aiuti di Stato. Il controllo del traffico marittimo, i servizi antincendio, la polizia e le dogane hanno generalmente un carattere non economico.
216. L'**infrastruttura a banda larga** è utilizzata per consentire la fornitura di connettività agli utenti finali nel settore delle telecomunicazioni. Tale fornitura a titolo oneroso costituisce un'attività economica. L'infrastruttura a banda larga è in molti casi costruita da operatori senza alcun finanziamento statale, il che dimostra l'esistenza di una notevole attività di finanziamento da parte del mercato, e in molte

³¹³ Quali le piste e i loro sistemi di illuminazione, i terminali, i piazzali, le piste di rullaggio o le infrastrutture di assistenza a terra centralizzate come i nastri di riconsegna bagagli.

³¹⁴ Considerando 31 degli orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (GU C 99 del 4.4.2014, pag. 3).

³¹⁵ Considerando 33 degli orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (GU C 99 del 4.4.2014, pag. 3).

³¹⁶ Decisione della Commissione, del 27 marzo 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.38302 – Italia – Grande Progetto “Logistica e Porti. Sistema integrato portuale Salerno”; decisione della Commissione, del 22 febbraio 2012, relativa all'aiuto di Stato SA.30742 (N/2010) – Lituania – Costruzione di infrastrutture per il terminal passeggeri e merci di Klaipeda (GU C 121 del 26.4.2012, pag. 1); decisione della Commissione, del 2 luglio 2013, relativa all'aiuto di Stato SA.35418 (2012/N) – Grecia – Ampliamento del porto del Pireo (GU C 256 del 5.9.2013, pag. 2).

zone geografiche competono tra di loro molteplici reti di operatori diversi³¹⁷. Le infrastrutture a banda larga fanno parte di grandi reti interconnesse e gestite in modo commerciale. Per tali ragioni, il finanziamento pubblico delle infrastrutture a banda larga per la fornitura di connettività agli utenti finali è soggetto alle norme sugli aiuti di Stato, come precisato negli orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga³¹⁸. Al contrario, la fornitura esclusiva di collegamenti alle autorità pubbliche rappresenta un'attività non economica per cui il finanziamento pubblico delle cosiddette "reti chiuse" non costituisce un aiuto di Stato³¹⁹.

217. L'**infrastruttura energetica**³²⁰ è utilizzata per la fornitura di servizi di energia a titolo oneroso, che costituisce un'attività economica. L'infrastruttura energetica è, in larga misura, costruita da operatori di mercato, il che dimostra l'esistenza di una notevole attività di finanziamento da parte del mercato, ed è finanziata mediante le tariffe a carico degli utenti. Poiché favorisce un'attività economica ed è tale da provocare un'incidenza sugli scambi tra Stati membri, il finanziamento pubblico delle infrastrutture energetiche è in linea di principio soggetto alle norme sugli aiuti di Stato³²¹.
218. Il finanziamento pubblico di **infrastrutture di ricerca** può favorire un'attività economica ed è quindi soggetto alle norme sugli aiuti di Stato nella misura in cui l'infrastruttura è di fatto finalizzata allo svolgimento di attività economiche (quali il noleggio di attrezzature o laboratori alle imprese, la fornitura di servizi a imprese o l'esecuzione di contratti di ricerca). Per contro, il finanziamento pubblico di infrastrutture di ricerca utilizzate per attività non economiche, quali la ricerca indipendente finalizzata ad incrementare il sapere migliorare la comprensione, non rientra nell'ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Per indicazioni più dettagliate sulla distinzione tra attività economiche e non economiche nel settore della ricerca, cfr. i chiarimenti forniti nella disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione³²².

³¹⁷ Come indicato al punto 211 e alla nota a piè di pagina 312, se esista solo un finanziamento di mercato irrisorio in un determinato settore deve essere valutato a livello dello Stato membro interessato e non a livello regionale o locale.

³¹⁸ GU C 25 del 26.1.2013, pag. 1. Gli orientamenti spiegano che il settore della banda larga presenta caratteristiche specifiche, in particolare il fatto che una rete a banda larga può ospitare diversi gestori di servizi di telecomunicazione e può dunque consentire agli operatori di entrare in concorrenza.

³¹⁹ Considerando 11 e nota 14 degli orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga (GU C 25 del 26.1.2013, pag. 1).

³²⁰ L'infrastruttura energetica comprende, in particolare, le infrastrutture per la trasmissione, la distribuzione e lo stoccaggio di elettricità, gas e petrolio. Considerando 31 della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 (GU C 200 del 28.6.2014, pag. 1).

³²¹ Sezione 3.8 della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 (GU C 200 del 28.6.2014, pag. 1). Decisione della Commissione, del 10 luglio 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.36290 – Regno Unito – Northern Ireland Gas Pipeline; extension to the West and the North West.

³²² GU C 198 del 27.6.2014, pag. 1, considerando 17 e segg.

219. Mentre la gestione di un'**infrastruttura ferroviaria**³²³ può costituire un'attività economica³²⁴, la costruzione di una tale infrastruttura per metterla a disposizione dei potenziali utenti a condizioni identiche e non discriminatorie in genere soddisfa le condizioni di cui al paragrafo 211 e pertanto, in linea generale, il suo finanziamento non incide sugli scambi tra gli Stati membri e non falsa la concorrenza. Per garantire che l'intero finanziamento di un determinato progetto non sia soggetto alle norme sugli aiuti di Stato, gli Stati membri devono assicurare che siano soddisfatte le condizioni di cui al punto 212. Le stesse considerazioni valgono per gli investimenti in materia di **gallerie e ponti ferroviari** e di **infrastrutture di trasporto urbano**³²⁵.
220. Mentre le **strade** messe gratuitamente a disposizione del pubblico sono infrastrutture generali non soggette alle norme sugli aiuti di Stato, la gestione di strade soggette a pedaggio costituisce in molti casi un'attività economica. Tuttavia, la costruzione dell'infrastruttura stradale in quanto tale³²⁶, ivi compresa la costruzione delle strade soggette a pedaggio - contrariamente alla gestione delle stesse e a condizione che non si tratti di infrastrutture dedicate - generalmente soddisfa le condizioni di cui al paragrafo 211 e pertanto, in linea generale, il suo finanziamento non incide sugli scambi tra gli Stati membri e non falsa la concorrenza³²⁷. Per garantire che l'intero finanziamento pubblico di un determinato progetto non sia soggetto alle norme in materia di aiuti di Stato, gli Stati membri devono assicurare che siano soddisfatte le condizioni di cui al punto 212. Le stesse considerazioni valgono per gli investimenti nei **ponti**, nelle **gallerie** e nelle **vie navigabili interne (ad esempio fiumi e canali)**.
221. Mentre la gestione delle **reti di approvvigionamento idrico o fognarie**³²⁸ costituisce un'attività economica, la costruzione di infrastrutture di

³²³ Come i binari e le stazioni ferroviarie.

³²⁴ Questa osservazione non pregiudica il fatto di valutare se qualsiasi vantaggio concesso al gestore dell'infrastruttura da parte dello Stato costituisca un aiuto di Stato. Ad esempio, se la gestione dell'infrastruttura è soggetta a un monopolio legale e se si esclude la concorrenza sul mercato per la gestione dell'infrastruttura, un vantaggio concesso al gestore dell'infrastruttura da parte dello Stato non può falsare la concorrenza e quindi non costituisce aiuto di Stato. Cfr. il punto 188 della presente comunicazione, la decisione della Commissione, del 17 luglio 2002, relativa all'aiuto di Stato N 356/2002 – Regno Unito – Network Rail e la decisione della Commissione, del 2 maggio 2013, relativa all'aiuto di Stato SA.35948 – Repubblica ceca – Proroga del regime di interoperabilità nel settore ferroviario. Come spiegato al punto 188, se il proprietario o il gestore opera in un altro mercato liberalizzato, al fine di evitare sovvenzioni incrociate, dovrebbe applicare una contabilità separata, un'adeguata ripartizione dei costi e degli utili e garantire che nessun finanziamento pubblico vada a beneficio di altre attività.

³²⁵ Ad esempio le rotaie dei tram o della metropolitana.

³²⁶ Incluse le strade di collegamento delle terre commercialmente sfruttabili, cfr. la decisione della Commissione, del 1° ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.36147 – Presunto aiuto infrastrutturale a favore di Propapier, e la decisione della Commissione, dell'8 gennaio 2016, relativa all'aiuto di Stato SA.36019 – Infrastruttura stradale nelle vicinanze di un progetto immobiliare – Uplace.

³²⁷ Una situazione atipica in cui non si può escludere un aiuto di Stato sarebbe ad esempio un ponte o una galleria tra due Stati membri che offrono un servizio in larga misura sostituibile ai servizi offerti dagli operatori di traghetti commerciali o la costruzione di una strada soggetta a pedaggio in concorrenza diretta con un'altra strada soggetta a pedaggio (ad esempio due strade parallele che offrono servizi ampiamente sostituibili).

³²⁸ Le reti di approvvigionamento idrico e fognaria comprendono le infrastrutture per la distribuzione dell'acqua e per il trasporto delle acque reflue, quali le rispettive tubature.

approvvigionamento idrico o di smaltimento delle acque reflue globale soddisfa di per sé le condizioni di cui al paragrafo 211 e pertanto, in linea generale, il suo finanziamento non incide sugli scambi tra gli Stati membri e non falsa la concorrenza. Per garantire che l'intero finanziamento di un determinato progetto non sia soggetto alle norme sugli aiuti di Stato, gli Stati membri devono assicurare che siano soddisfatte le condizioni di cui al punto 212.

7.3. Aiuti ai gestori

222. Se rispetto ai promotori/proprietari dell'infrastruttura ricorrono tutti gli elementi di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, si riterrà che gli stessi ricevono aiuti di Stato, indipendentemente dal fatto che facciano un uso diretto dell'infrastruttura per fornire essi stessi beni o servizi o che mettano l'infrastruttura a disposizione di gestori terzi che a loro volta prestano servizi agli utenti finali dell'infrastruttura (come avviene, ad esempio, quando il proprietario di un aeroporto dà in concessione la fornitura dei servizi all'interno dell'aeroporto).
223. I gestori che fanno uso dell'infrastruttura sovvenzionata per prestare servizi a utenti finali ricevono un vantaggio se l'uso dell'infrastruttura conferisce loro un beneficio economico che non otterrebbero alle normali condizioni di mercato. Ciò avviene di solito nel caso in cui l'importo pagato per il diritto di sfruttare l'infrastruttura risulti inferiore a quanto pagherebbero per un'infrastruttura analoga alle normali condizioni di mercato. La sezione 4.2. contiene indicazioni su come determinare se le condizioni di gestione sono conformi alle condizioni di mercato. In linea con tale sezione, la Commissione ritiene che si possa escludere, in particolare, l'esistenza di un vantaggio economico per l'operatore se la concessione per la gestione dell'infrastruttura (o di parti di essa) è assegnata a un prezzo positivo attraverso una gara che soddisfi tutte le condizioni di cui ai punti da 90 a 96³²⁹.
224. La Commissione ricorda, tuttavia, che se uno Stato membro non rispetta l'obbligo di notifica e sussistono dubbi circa la compatibilità dell'aiuto al promotore/proprietario con il mercato interno, essa può ingiungere allo Stato membro di sospendere l'esecuzione della misura e di recuperare a titolo provvisorio le somme versate fino all'adozione di una decisione in merito alla compatibilità della misura stessa. In aggiunta, i giudici nazionali hanno l'obbligo di provvedere nel medesimo senso su richiesta dei concorrenti. Non si possono inoltre escludere conseguenze per il gestore dell'infrastruttura se, a seguito della valutazione della misura, la Commissione adotta una decisione che dichiara l'aiuto incompatibile con il mercato interno e ne ordina il recupero.

7.4. Aiuti agli utenti finali

225. Il gestore di un'infrastruttura che abbia ricevuto aiuti di Stato o le cui risorse siano statali è in grado di concedere un vantaggio agli utenti (qualora si tratti di imprese), salvo che le condizioni di utilizzo soddisfino il criterio dell'operatore in un'economia

³²⁹

Cfr. la decisione della Commissione, del 1° ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.38478 – Ungheria – Sviluppo del porto pubblico nazionale Győr-Gönyű. Invece, la gara non consente di escludere un vantaggio per il promotore/proprietario di un'infrastruttura e si limita a ridurre l'aiuto concesso.

di mercato, ossia che l'infrastruttura sia messa a disposizione degli utenti a condizioni di mercato.

226. Conformemente ai principi generali delineati nella sezione 4.2, si può escludere l'esistenza di un vantaggio per gli utenti se i canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura sono stati fissati nel quadro di una gara che soddisfi tutte le condizioni di cui ai punti da 90 a 96.
227. Come illustrato nella sezione 4.2, qualora un tale dato specifico non sia disponibile, la conformità dell'operazione alle condizioni di mercato può essere valutata sulla base delle condizioni alle quali operatori privati analoghi concedono la gestione di infrastrutture analoghe in situazioni analoghe (*comparazione parametrica*), sempreché tale confronto sia possibile.
228. Se non si può applicare nessuno dei criteri di valutazione di cui sopra, la conformità dell'operazione alle condizioni di mercato può essere determinata sulla base di metodi di valutazione comunemente accettati. La Commissione ritiene che il criterio dell'operatore in un'economia di mercato possa essere soddisfatto per il finanziamento pubblico delle infrastrutture aperte e non riservate a un utente specifico se, alla luce di valutazioni effettuate ex ante gli utenti contribuiscono in misura apprezzabile alla redditività del progetto/del gestore. Tale situazione ricorre nel caso in cui il gestore dell'infrastruttura stipuli accordi commerciali con singoli utenti che consentano di coprire tutti i costi derivanti dagli accordi stessi, compreso un ragionevole margine di profitto sulla base di solide prospettive a medio termine. Nella valutazione si dovrebbe tener conto di tutte le entrate marginali e di tutti i prevedibili costi marginali derivanti al gestore dalle attività dello specifico utente³³⁰.

8. DISPOSIZIONI FINALI

229. La presente comunicazione sostituisce le seguenti comunicazioni della Commissione:
- comunicazione della Commissione agli Stati membri – Applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CEE e dell'articolo 5 della direttiva della Commissione 80/723/CEE alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera³³¹;
 - comunicazione della Commissione relativa agli elementi di aiuto di Stato connessi alle vendite di terreni e fabbricati da parte di pubbliche autorità³³²;
 - comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese³³³.

³³⁰ Cfr. ad esempio la decisione della Commissione, del 1° ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.36147 – Presunto aiuto infrastrutturale a favore di Propapier. Cfr. anche i considerando da 61 a 64 degli orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (GU C 99 del 4.4.2014, pag. 3).

³³¹ GU C 307 del 13.11.1993, pag. 3.

³³² GU C 209 del 10.7.1997, pag. 3.

³³³ GU C 384 del 10.12.1998, pag. 3.

230. La presente comunicazione sostituisce gli eventuali enunciati contrari contenuti, relativamente alla nozione di aiuto di Stato, in qualsiasi preesistente comunicazione o discipline della Commissione, fatti salvi gli enunciati relativi a settori specifici e giustificati dalle caratteristiche particolari degli stessi.