



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Sesta Sezione)

19 settembre 2018*

«Aiuti di Stato – Aiuto a favore del collegamento fisso ferroviario-stradale del Sund – Finanziamento pubblico concesso dagli Stati svedese e danese al progetto di infrastrutture per il collegamento fisso attraverso il Sund – Garanzie statali – Aiuti fiscali – Decisione di non sollevare obiezioni – Decisione che dichiara l'insussistenza di un aiuto di Stato – Ricorso di annullamento – Atto impugnabile – Ricevibilità – Mancato avvio del procedimento d'indagine formale – Serie difficoltà – Nozione di regime di aiuti – Aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo – Valutazione dell'elemento di aiuto contenuto in una garanzia – Carattere limitato dell'aiuto contenuto in una garanzia – Proporzionalità – Legittimo affidamento»

Nella causa T-68/15,

HH Ferries I/S, già Scandlines Øresund I/S, con sede in Elseneur (Danimarca),

HH Ferries Helsingor ApS, con sede in Elseneur,

HH Ferries Helsingborg AB, già HH-Ferries Helsingborg AB, con sede in Helsingborg (Svezia),

rappresentate da M. Johansson, R. Azelius, P. Remnelid e L. Sandberg-Mørch, avvocati,

ricorrenti,

contro

Commissione europea, rappresentata da L. Flynn, S. Noë, R. Sauer e L. Armati, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Regno di Danimarca, rappresentato inizialmente da C. Thorning, successivamente da J. Nymann-Lindgren, in qualità di agenti, assistiti da R. Holdgaard, avvocato,

e da

Regno di Svezia, rappresentato inizialmente da E. Karlsson, L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson e N. Otte Widgren, successivamente da A. Falk, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren e H. Shev, in qualità di agenti,

intervenant

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto la domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione C(2014) 7358 final della Commissione, del 15 ottobre 2014, di non qualificare talune misure come aiuti e di non sollevare obiezioni a seguito del procedimento di esame preliminare ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, riguardo agli aiuti di Stato SA.36558 (2014/NN) e SA.38371 (2014/NN) – Danimarca, nonché SA.36662 (2014/NN) – Svezia, in relazione al finanziamento pubblico del progetto di infrastrutture per il collegamento fisso ferroviario-stradale del Sund (GU 2014, C 418, pag. 1 e GU 2014, C 437, pag. 1),

IL TRIBUNALE (Sesta Sezione),

composto da G. Berardis, presidente, D. Spielmann e Z. Csehi (relatore), giudici,

cancelliere: S. Spyropoulos, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 4 ottobre 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza¹

I. Fatti

A. Le ricorrenti

- 1 La HH Ferries I/S, già Scandlines Øresund I/S, è un'impresa comune detenuta al 50% da due società private, la società danese HH Ferries Helsingør ApS e la società svedese HH Ferries Helsingborg AB, già HH - Ferries Helsingborg AB (in prosieguo, considerate congiuntamente: le «ricorrenti»). Dalla fine del gennaio 2015, il First State European Diversified Infrastructure Fund FCP-SIF è l'unico proprietario della HH Ferries Helsingør e della HH Ferries Helsingborg e, pertanto, l'unico proprietario della HH Ferries.
- 2 Le ricorrenti garantiscono da oltre cento anni il collegamento di trasporto che attraversa il Sund, tra Elsenør in Danimarca e Helsingborg in Svezia, e utilizzano traghetti a corto raggio per il trasporto dei veicoli pesanti, degli autobus, dei veicoli privati e dei pedoni.

B. Il beneficiario

- 3 L'Øresundsbro Konsortiet (in prosieguo: il «Consorzio») è detenuto al 50% da due società a responsabilità limitata: la A/S Øresundsforbindelse (in prosieguo: la «A/S Øresund»), che a sua volta è interamente controllata dalla Sund & Bælt Holding A/S (in prosieguo: la «Sund & Bælt»), quest'ultima posseduta al 100% dallo Stato danese, e la Svensk-Danska Broförbindelsen AB (in prosieguo: la «SVEDAB»), che è interamente controllata dallo Stato svedese (in prosieguo, considerate congiuntamente: le «società controllanti del Consorzio»).
- 4 Il Consorzio detiene, pianifica, finanzia, costruisce e gestisce i 16 km di collegamento attraverso il Sund combinando ferrovia e strada tra Kastrup (Danimarca) e Limhamn (Svezia).

¹ Sono riprodotti soltanto i punti della presente sentenza la cui pubblicazione è ritenuta utile dal Tribunale.

C. Il collegamento fisso, le connessioni interne con gli entroterra e le misure interessate

- 5 Il collegamento fisso del Sund si compone di un ponte a pedaggio lungo 16 km, dell'isola artificiale di Peberholm (Danimarca) e di un tunnel parzialmente sommerso per il traffico stradale e ferroviario tra la costa svedese e l'isola danese di Amager (in prosieguo: il «collegamento fisso»). Si tratta del ponte combinato ferroviario e stradale più lungo d'Europa. È stato costruito tra il 1995 e il 2000 ed è in funzione dal 1° luglio 2000. Tale progetto era uno dei progetti prioritari delle reti di trasporto transeuropee (TEN-T) approvati dal Consiglio europeo nel 1994.
- 6 Gli aspetti giuridici e operativi della costruzione e della gestione del collegamento fisso sono disciplinati:
 - dal Trattato del 23 marzo 1991 tra il governo di Danimarca e il governo di Svezia riguardante un collegamento fisso attraverso il Sund (in prosieguo: l'«Accordo intergovernativo»), ratificato dal Regno di Svezia l'8 agosto 1991 e dal Regno di Danimarca il 24 agosto 1994;
 - l'accordo del 27 gennaio 1992 con cui è stato istituito il Consorzio, concluso tra le società controllanti del Consorzio (in prosieguo: l'«Accordo di Consorzio»).
- 7 L'articolo 10 dell'Accordo intergovernativo prevede la creazione del Consorzio «che deterrà e sarà responsabile, per conto di tutte le [società controllanti] e come soggetto unico, della fase di elaborazione del progetto e di qualsiasi altro lavoro preparatorio per il collegamento fisso, nonché del suo finanziamento, della sua costruzione e della sua gestione».
- 8 Gli articoli 14 e 15 dell'Accordo intergovernativo, il paragrafo 4 del protocollo addizionale dell'Accordo intergovernativo e il punto 4, paragrafo 6, dell'Accordo di Consorzio prevedono, in sostanza, che i pedaggi riscossi presso gli utenti del collegamento fisso nonché la tariffa ferroviaria annuale per l'utilizzo della linea ferroviaria situata sul collegamento fisso siano destinati a coprire i costi di progettazione, pianificazione, costruzione, gestione e manutenzione del collegamento fisso nonché i costi di costruzione dei collegamenti interni stradali e ferroviari con gli entroterra. È il Consorzio che stabilisce e riscuote i pedaggi, conformemente ai principi concordati tra i governi svedese e danese.
- 9 L'articolo 12 dell'Accordo intergovernativo prevede che «[il Regno di] Danimarca e [il Regno di] Svezia si impegnano a garantire congiuntamente e in solido le obbligazioni relative ai prestiti del Consorzio e agli altri strumenti finanziari utilizzati per il finanziamento [e che i] due Stati saranno parimenti responsabili in qualsiasi impresa comune». A tal riguardo, il punto 4, paragrafo 3, dell'Accordo di Consorzio precisa che «[i] requisiti patrimoniali del Consorzio per la pianificazione, l'elaborazione del progetto e la costruzione del collegamento del Sund, compresi i costi del servizio dei prestiti, e per la copertura dei requisiti patrimoniali derivanti dalle perdite contabili che sono anticipate per un certo numero di anni dopo che il collegamento fisso sia stato aperto al traffico, conformemente a quanto stipulato nell'Accordo intergovernativo, devono essere soddisfatti mediante l'ottenimento di prestiti o l'emissione di strumenti finanziari nel mercato aperto, con garanzie dei governi svedese e danese».
- 10 Secondo il paragrafo 1 del protocollo addizionale dell'Accordo intergovernativo, non sarà percepito alcun premio di garanzia dagli Stati danese e svedese in cambio degli «impegni di garanzia da essi assunti per quanto riguarda i prestiti del Consorzio e gli altri strumenti finanziari utilizzati per il finanziamento».
- 11 Oltre allo stesso collegamento fisso, il progetto prevede anche impianti terrestri stradali e ferroviari che collegano le estremità del collegamento fisso alle infrastrutture stradali e ferroviarie degli entroterra danese e svedese (in prosieguo: i «collegamenti interni»). Ai sensi dell'articolo 8 dell'Accordo intergovernativo, la responsabilità di costruire i collegamenti interni rientra nella responsabilità di ogni Stato per il proprio territorio. Alle società controllanti del Consorzio sono stati delegati dai loro rispettivi Stati membri i compiti relativi alla progettazione, al finanziamento, alla costruzione e alla

gestione delle connessioni interne (v. punto 25 della decisione impugnata). Ai sensi dell'articolo 17 dell'Accordo intergovernativo e del punto 2, paragrafo 5, dell'Accordo di Consorzio, il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia hanno deciso che non sarebbe stato richiesto alcun pedaggio per l'utilizzo dei collegamenti stradali interni da parte dei veicoli se questi ultimi avessero utilizzato il collegamento fisso.

D. Procedimento amministrativo

- 12 Con lettera del 1° agosto 1995 il Consorzio ha informato la Commissione europea che beneficiava di una garanzia in solido dei governi danese e svedese per i prestiti e gli altri strumenti finanziari assunti per finanziare il collegamento fisso (in prosieguo: le «garanzie statali») e ha chiesto alla Commissione di confermare che tali garanzie non costituissero aiuti di Stato. La Commissione ha risposto con due lettere identiche del 27 ottobre 1995 rivolte rispettivamente allo Stato danese e allo Stato svedese e ha precisato che le garanzie statali erano associate a un progetto di infrastruttura di interesse pubblico da considerarsi come bene pubblico che migliora l'infrastruttura dei servizi di trasporto dei paesi e che, in linea di principio, garantire gli investimenti in beni pubblici non doveva essere considerato come concessione di un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Essa ne ha concluso che le garanzie statali non dovevano esserle notificate.
- 13 Lo Stato danese e lo Stato svedese non hanno mai notificato formalmente alla Commissione il modello di finanziamento del collegamento fisso.
- 14 Il 17 aprile 2013 la HH Ferries ha depositato una denuncia presso la Commissione sostenendo che le garanzie statali costituivano aiuti di Stato illegali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e sono incompatibili con il mercato interno (cause registrate con i numeri SA.36558 per la Danimarca e SA.36662 per la Svezia).

[*omissis*]

- 18 Il 15 settembre 2014 il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia hanno inviato alla Commissione una dichiarazione comune (in prosieguo: gli «impegni») che chiarisce i seguenti punti:
- le garanzie statali sono limitate a copertura del debito effettivo accumulato del Consorzio in qualsiasi momento;
 - le garanzie statali e qualsiasi altro vantaggio economico, in particolare fiscale, che il Consorzio potrebbe ricevere sono limitati al periodo effettivo di rimborso del debito; pertanto, il Consorzio non riceverà alcun vantaggio dopo aver integralmente rimborsato il proprio debito;
 - qualora fosse necessario che il Consorzio sottoscriva nuovi prestiti coperti dalle garanzie statali o che il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia concedano al Consorzio ulteriori vantaggi economici dopo la fine del 2040, essi si impegnano a notificare tali misure alla Commissione, conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE;
 - il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia si impegnano a informare la Commissione tutti gli anni degli sviluppi riguardanti il rimborso del debito del Consorzio.

E. Decisione impugnata

- 19 Il 15 ottobre 2014 la Commissione ha adottato la decisione C(2014) 7358 final relativa agli aiuti di Stato SA.36558 (2014/NN) e SA.38371 (2014/NN) – Danimarca nonché SA.36662 (2014/NN) – Svezia, in relazione al finanziamento pubblico del progetto di infrastrutture per il collegamento

ferroviario-stradale del Sund (GU 2014, C 418, pag. 1 e GU 2014, C 437, pag. 1) (in prosieguo: la «decisione impugnata»). La Commissione ha limitato il suo esame alle seguenti misure (punti da 50 a 55 della decisione impugnata):

- le garanzie di Stato concesse al Consorzio per i suoi prestiti contratti al fine di finanziare la costruzione e la gestione del progetto di infrastruttura di collegamento fisso del Sund;
 - le seguenti misure fiscali danesi:
 - il riporto delle perdite applicabile al Consorzio;
 - il deprezzamento degli attivi applicabile al Consorzio;
 - il regime impositivo congiunto.
 - le misure di sostegno finanziario concesse alle società controllanti del Consorzio per il finanziamento della progettazione, della costruzione e della gestione dei collegamenti stradali e ferroviari interni.
- 20 La Commissione ha precisato che la sua decisione non riguardava eventuali altre misure concesse dal Regno di Danimarca e dal Regno di Svezia al Consorzio, alla A/S Øresund, alla SVEDAB, alla Sund & Bælt o a una qualsiasi società collegata (punto 56 della decisione impugnata).

1. Esistenza di aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

[*omissis*]

- 23 Per quanto riguarda le garanzie statali e le misure fiscali danesi sul deprezzamento degli attivi e sul riporto delle perdite (in prosieguo: gli «aiuti fiscali danesi») concesse al Consorzio per il finanziamento della costruzione e della gestione del collegamento fisso, la Commissione ha ritenuto che esse costituissero aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (punto 107 della decisione impugnata). La Commissione ha quindi considerato che due garanzie di Stato fossero state concesse incondizionatamente il 27 gennaio 1992, giorno della creazione del Consorzio (punto 52 della decisione impugnata). Le misure danesi di riporto delle perdite sono state considerate selettive per il periodo compreso tra il 1991 e la fine del 2001 e per il periodo a decorrere dal 2013. Le misure danesi di deprezzamento degli attivi sono state considerate selettive a partire dal 1999 (punti da 92 a 97 e da 99 a 103 della decisione impugnata).

2. Qualificazione come aiuto nuovo o esistente

- 24 La Commissione ha ritenuto che la garanzia danese concessa al Consorzio per i suoi prestiti nonché gli aiuti fiscali danesi in favore del Consorzio costituissero aiuti nuovi ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU 1999, L 83, pag. 1) (punto 109 della decisione impugnata).
- 25 Per quanto concerne la garanzia svedese a favore del Consorzio, che, secondo la Commissione, era stata concessa prima dell'adesione del Regno di Svezia all'Unione europea e prima dell'entrata in vigore dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) (GU 1994, L 1, pag. 3), il 1° gennaio 1994, essa è stata considerata come aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), i), del regolamento n. 659/1999 (punto 110 della decisione impugnata).

3. Esame della compatibilità degli aiuti di Stato alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE

- 26 La Commissione ha esaminato la compatibilità delle garanzie statali e degli aiuti fiscali danesi alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, secondo il quale possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo (in prosieguo: l'«IPCIE»).
- 27 La Commissione ha ritenuto, in sostanza, che, valutate congiuntamente, le garanzie statali e gli aiuti fiscali danesi a favore del Consorzio fossero necessari e proporzionati alla realizzazione dell'obiettivo di interesse generale perseguito, in particolare per quanto riguarda gli impegni presentati dal Regno di Danimarca e dal Regno di Svezia nel corso del procedimento amministrativo, in base ai quali, in particolare, se fosse risultato necessario per il Consorzio contrarre nuovi prestiti coperti dalle garanzie statali o concedere al Consorzio qualche altro vantaggio economico dopo il 2040, il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia lo avrebbero notificato alla Commissione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE (punti da 122 a 137 della decisione impugnata). Per quanto attiene agli aiuti fiscali danesi, la Commissione ha altresì precisato che essi erano destinati a contribuire alla sostenibilità del progetto, riducendo il periodo di rimborso dei prestiti del Consorzio e riducendo il rischio connesso. Essa ha considerato che gli aiuti fiscali danesi diminuivano il rischio connesso alle garanzie statali e, di conseguenza, il vantaggio derivantene e che il vantaggio delle garanzie statali e il vantaggio degli aiuti fiscali danesi risultavano interdipendenti (punto 133 della decisione impugnata).
- 28 La Commissione ha concluso che le garanzie statali concesse dal Regno di Danimarca e dal Regno di Svezia nonché gli aiuti fiscali danesi erano compatibili sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e che non era necessario avanzare proposte di opportune misure al Regno di Svezia (punti 138 e 139 della decisione impugnata).

4. Legittimo affidamento

- 29 La Commissione ha ritenuto, ai punti 138 e da 140 a 153 della decisione impugnata, che, in ogni caso, anche nell'ipotesi in cui le misure di aiuto in questione dovessero essere considerate incompatibili con il mercato interno, esse non potessero formare oggetto di recupero da parte del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia, in quanto un recupero sarebbe contrario a un principio generale del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999. Essa ha ritenuto, in sostanza, che, nel caso di specie, ricorressero le circostanze eccezionali che giustificavano che il Consorzio nonché il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia potessero avere un legittimo affidamento nel fatto che le garanzie statali e gli aiuti fiscali danesi concessi al Consorzio non sarebbero stati messi in discussione. Essa ha quindi ricordato che la sua posizione, nel 1992, era che la costruzione e la gestione di progetti di infrastrutture non costituivano un'attività economica. Tuttavia, sia la sua prassi decisionale che la giurisprudenza dell'Unione relative alla nozione di «attività economica» per quanto riguarda il finanziamento della costruzione e della gestione di progetti infrastrutturali erano cambiate a partire dalle sentenze del 12 dicembre 2000, *Aéroports de Paris/Commissione* (T-128/98, EU:T:2000:290), del 17 dicembre 2008, *Ryanair/Commissione* (T-196/04, EU:T:2008:585), e del 24 marzo 2011, *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt/Commissione* (T-443/08 e T-455/08, EU:T:2011:117), quest'ultima confermata dalla sentenza del 19 dicembre 2012, *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle/Commissione* (C-288/11 P, EU:C:2012:821) (punti da 61 a 66 della decisione impugnata). Inoltre, i servizi della Commissione avevano informato il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia, nel 1995, che le garanzie statali non costituivano un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. La Commissione ha ritenuto che tale ultima conclusione contenuta nelle sue lettere del 27 ottobre 1995, inviate al Regno di Danimarca e al Regno di Svezia, si estendesse agli aiuti fiscali danesi, in quanto essi riguardavano un progetto infrastrutturale che, all'epoca, non era considerato come un'attività economica. Secondo la Commissione, non era necessario stabilire se tale legittimo affidamento

andasse oltre il disposto della sentenza del 12 dicembre 2000, Aéroports de Paris/Commissione (T-128/98, EU:T:2000:290), in quanto, in ogni caso, le misure in questione erano compatibili con il mercato interno (punto 153 della decisione impugnata).

5. Conclusione

30 La Commissione ha deciso:

- sulla base della valutazione della compatibilità delle misure in questione e tenendo conto, in particolare, degli impegni assunti dal Regno di Danimarca e dal Regno di Svezia, di non sollevare obiezioni riguardo agli aiuti fiscali danesi e alle garanzie concessi dal Regno di Danimarca al Consorzio, in quanto detti aiuti di Stato dovevano essere considerati compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE;
- che la garanzia concessa al Consorzio dal Regno di Svezia era un aiuto esistente e che, soprattutto alla luce degli impegni assunti dal Regno di Danimarca e dal Regno di Svezia, non era necessario avviare la procedura relativa ai regimi di aiuti esistenti;
- che il regime impositivo congiunto danese e le misure concesse alle società controllanti del Consorzio per il finanziamento delle connessioni stradali e ferroviarie interne in Svezia e in Danimarca non costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

II. Procedimento e conclusioni delle parti

31 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 12 febbraio 2015, le ricorrenti hanno proposto il presente ricorso.

32 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 5 giugno 2015, il Regno di Danimarca ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione.

33 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 17 giugno 2015, il Regno di Danimarca ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione.

34 Con decisione del 13 luglio 2015, il presidente della Nona Sezione del Tribunale ha ammesso tali interventi. Il Regno di Svezia e il Regno di Danimarca hanno depositato le proprie memorie d'intervento il 28 settembre 2015.

35 A seguito della modifica delle sezioni del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato alla Sesta Sezione alla quale, di conseguenza, il 26 settembre 2016 è stata attribuita la presente causa.

36 Le ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata;
- condannare la Commissione alle spese.

37 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;
- condannare le ricorrenti alle spese.

38 Il Regno di Svezia e il Regno di Danimarca chiedono che il Tribunale voglia respingere il ricorso.

III. In diritto

[*omissis*]

B. Nel merito

- 55 A sostegno delle loro domande di annullamento, le ricorrenti deducono, in sostanza, cinque motivi. Il primo motivo verte su errori di diritto e su errori manifesti di valutazione alla luce dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, per quanto riguarda, in primo luogo, le misure concesse alle società controllanti del Consorzio per il finanziamento delle connessioni ferroviarie interne e, in secondo luogo, le garanzie statali concesse al Consorzio per il finanziamento del collegamento fisso. Il secondo motivo verte su errori di diritto e su errori di valutazione della compatibilità delle garanzie statali e degli aiuti fiscali danesi concessi al Consorzio, alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE nonché su un errore vertente sull'assenza di qualificazione come aiuto di Stato del regime impositivo congiunto danese. Il terzo motivo verte su errori di diritto in cui è incorsa la Commissione per avere concluso, nell'ipotesi in cui le garanzie statali e gli aiuti fiscali danesi al Consorzio dovessero comunque essere ritenuti incompatibili con il mercato interno, nel senso dell'esistenza di un legittimo affidamento del Consorzio nonché del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia nel fatto che detti aiuti non sarebbero messi in discussione ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato e nel senso dell'assenza di necessità di determinare se tale legittimo affidamento andasse oltre il disposto della sentenza del 12 dicembre 2000, *Aéroports de Paris/Commissione* (T-128/98, EU:T:2000:290). Il quarto motivo verte sulla violazione dell'obbligo di avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. Il quinto motivo verte sulla violazione dell'obbligo di motivazione.
- 56 Il Tribunale ritiene che occorra esaminare tali motivi nella parte in cui riguardano, in primo luogo, le misure che sono state considerate aiuti di Stato compatibili con il mercato interno, ossia le garanzie statali e gli aiuti fiscali danesi concessi al Consorzio per la costruzione e la gestione del collegamento fisso, e, in secondo luogo, le misure che non sono state considerate costitutive di aiuti di Stato, ossia le misure di sostegno finanziario alle società controllanti del Consorzio per la costruzione e la gestione delle connessioni ferroviarie interne e il regime impositivo congiunto danese. In terzo luogo, tali motivi saranno esaminati nella parte in cui contestano alla Commissione di non aver motivato e di non aver preso in considerazione l'effetto cumulativo di tutte le misure di aiuti concessi al progetto di collegamento fisso. In quarto luogo, tali motivi saranno esaminati nella parte in cui contestano la constatazione, per il caso in cui le misure di aiuti concessi al Consorzio debbano comunque essere considerate incompatibili con il mercato interno, dell'esistenza di un legittimo affidamento del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia nonché del Consorzio nel fatto che le misure di aiuto al Consorzio non sarebbero state messe in discussione ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato.
- 57 Anzitutto, per quanto riguarda le misure di aiuti di Stato ritenute compatibili in esito all'esame preliminare, il Tribunale ritiene che occorra innanzitutto esaminare il quarto motivo diretto a dimostrare che la Commissione ha incontrato serie difficoltà che avrebbero dovuto obbligarla ad avviare il procedimento d'indagine formale.

1. Sul quarto motivo, vertente sulla violazione dei diritti procedurali delle parti interessate, nella parte in cui riguarda le misure qualificate come aiuti di Stato concesse al Consorzio

- 58 Nell'ambito del loro quarto motivo, le ricorrenti rinviavano espressamente agli argomenti da esse sollevati nell'ambito dei primi due motivi, argomenti che farebbero emergere incoerenze e inesattezze nell'analisi della Commissione riguardo alle garanzie statali e agli aiuti fiscali danesi al Consorzio. Secondo le ricorrenti, la Commissione è incorsa in errore, in primo luogo, nel qualificare le garanzie

statali alla luce dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e, in secondo luogo, nel valutare la compatibilità con il mercato interno delle garanzie statali e degli aiuti fiscali danesi. Il carattere insufficiente e incompleto dell'analisi della Commissione costituirebbe un indizio dell'esistenza delle serie difficoltà incontrate nel corso dell'esame preliminare e dei «dubbi» provati dalla Commissione per quanto riguarda la qualificazione e la compatibilità delle misure contestate.

- 59 La Commissione, sostenuta dal Regno di Danimarca, contesta tale argomento facendo segnatamente rinvio ai propri argomenti sviluppati nell'ambito dell'esame del primo e del secondo motivo.
- 60 Secondo la giurisprudenza, qualora la Commissione, al termine di un primo esame condotto nell'ambito del procedimento ex articolo 108, paragrafo 3, TFUE, non possa acquisire la convinzione che una misura di aiuto di Stato non costituisce un «aiuto» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, o che tale misura, se qualificata come aiuto, è compatibile con il Trattato, oppure qualora tale procedimento non le abbia consentito di superare tutte le difficoltà sollevate dalla valutazione della compatibilità della misura in esame, tale istituzione è tenuta ad avviare il procedimento previsto dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, senza disporre a tal proposito di alcun margine di discrezionalità (v. sentenza del 22 dicembre 2008, *British Aggregates/Commissione*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punto 113 e giurisprudenza ivi citata; v. anche, in tal senso, sentenza del 10 maggio 2005, *Italia/Commissione*, C-400/99, EU:C:2005:275, punto 48). Tale obbligo è del resto espressamente confermato dal combinato disposto degli articoli 4, paragrafo 4, e 13, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 (sentenza del 22 dicembre 2008, *British Aggregates/Commissione*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punto 113).
- 61 La nozione di serie difficoltà riveste natura oggettiva. L'esistenza di tali difficoltà deve essere ricercata tanto nelle circostanze di adozione dell'atto impugnato quanto nel suo contenuto, in termini oggettivi, mettendo in correlazione la motivazione della decisione con gli elementi di cui la Commissione disponeva al momento della pronuncia sulla compatibilità degli aiuti controversi con il mercato interno (v. sentenza del 28 marzo 2012, *Ryanair/Commissione*, T-123/09, EU:T:2012:164, punto 77 e giurisprudenza ivi citata). Ne discende che il controllo di legalità effettuato dal Tribunale sull'esistenza di serie difficoltà, per sua stessa natura, non può limitarsi alla ricerca del manifesto errore di valutazione (v. sentenze del 27 settembre 2011, *3F/Commissione*, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, punto 55 e giurisprudenza ivi citata, e del 10 luglio 2012, *Smurfit Kappa Group/Commissione*, T-304/08, EU:T:2012:351, punto 80 e giurisprudenza ivi citata). Infatti, una decisione adottata dalla Commissione senza avviare la fase d'indagine formale può essere annullata per quest'unico motivo, in ragione del mancato esame approfondito e in contraddittorio previsto dal Trattato FUE, anche qualora non fosse dimostrato che le valutazioni operate nel merito dalla Commissione erano errate in diritto o in fatto (v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2010, *British Aggregates e a./Commissione*, T-359/04, EU:T:2010:366, punto 58).
- 62 Emerge parimenti dalla giurisprudenza che l'insufficienza o l'incompletezza dell'analisi condotta dalla Commissione nella fase di esame preliminare costituisce un indizio dell'esistenza di serie difficoltà (v. sentenza del 9 dicembre 2014, *Netherlands Maritime Technology Association/Commissione*, T-140/13, non pubblicata, EU:T:2014:1029, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).
- 63 Spetta alle ricorrenti provare l'esistenza di serie difficoltà, prova che esse possono fornire sulla base di un insieme di indizi concordanti (v., in tal senso, sentenza del 17 marzo 2015, *Pollmeier Massivholz/Commissione*, T-89/09, EU:T:2015:153, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).
- 64 È alla luce di tale giurisprudenza che occorre esaminare l'argomento, dedotto nell'ambito del quarto motivo, relativo alle misure di aiuti di Stato al Consorzio dichiarate compatibili con il mercato interno. Esso si articola in due parti, relative, in primo luogo, all'esame insufficiente e incompleto della qualificazione delle garanzie statali concesse al Consorzio alla luce dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e, in secondo luogo, all'esame insufficiente e incompleto della compatibilità delle garanzie statali e degli aiuti fiscali danesi al Consorzio alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

a) Sulla prima parte, vertente sull'esame insufficiente e incompleto della qualificazione delle garanzie statali concesse al Consorzio alla luce dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

- 65 Nell'ambito della prima parte del quarto motivo, l'argomento delle ricorrenti si suddivide, in sostanza, in quattro censure, vertenti su una valutazione insufficiente e incompleta, in primo luogo, del carattere incondizionato della concessione delle garanzie statali alla data in cui è stato istituito il Consorzio, del diritto azionabile in giudizio del Consorzio di ottenere un finanziamento garantito dal Regno di Danimarca e dal Regno di Svezia a tale data, della possibilità per i terzi di invocare tale diritto quando il Consorzio agisce nell'ambito delle proprie competenze e del numero di garanzie; in secondo luogo, della questione se le garanzie statali costituissero aiuti individuali o regimi di aiuti; in terzo luogo, della questione se le garanzie svedesi costituissero un aiuto nuovo o esistente e, in quarto luogo, della questione se le garanzie statali fossero limitate al finanziamento del collegamento fisso.
- 66 È alla luce della giurisprudenza citata ai punti da 60 a 63 supra che occorre esaminare tale argomento.
- 67 Il Tribunale ritiene che si debba anzitutto esaminare la seconda censura, relativa alla constatazione secondo cui le garanzie statali sono regimi di aiuti.
- 68 Nel caso di un regime di aiuti, la Commissione può limitarsi a studiare le caratteristiche generali del regime di cui trattasi, senza essere tenuta ad esaminare ogni singolo caso di applicazione, al fine di verificare se detto regime presenti elementi di aiuto (sentenza del 15 novembre 2011, Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito, C-106/09 P e C-107/09 P, EU:C:2011:732, punto 122). Inoltre, come affermano le ricorrenti, regole diverse si applicano agli aiuti individuali e ai regimi di aiuti, ai sensi delle diverse comunicazioni della Commissione sulle garanzie, per esempio sul modo in cui l'elemento di aiuto deve essere calcolato.
- 69 Con tale censura, le ricorrenti fanno valere, in primo luogo, contraddizioni nella redazione della decisione impugnata, in secondo luogo, l'assenza di analisi delle garanzie statali alla luce della nozione di «regime» di aiuti e, in terzo luogo, un errore di diritto in quanto le garanzie statali non rientrano in nessuna delle due definizioni di regime di aiuti previste dall'articolo 1, lettera d), del regolamento n. 659/1999. Tali lacune e contraddizioni costituirebbero un indizio del fatto che la Commissione ha incontrato serie difficoltà riguardo alla qualificazione delle garanzie statali come «regimi» di aiuti. In sostanza, le ricorrenti ritengono che le garanzie statali avrebbero dovuto essere considerate come tante garanzie individuali ad hoc quanti i prestiti e gli strumenti finanziari assunti dal Consorzio per la costruzione e la gestione del collegamento fisso e coperti da dette garanzie.
- 70 La Commissione contesta tale valutazione e ritiene, in primo luogo, che risulti chiaramente dalla motivazione della decisione impugnata che le garanzie statali sono state esaminate come un regime di aiuti e che qualsiasi garanzia specifica di prestito che attua il regime delle garanzie definitivamente concesso nel 1992 costituiva un aiuto individuale concesso in base a tale regime, e non un aiuto individuale ad hoc. In secondo luogo, la Commissione sostiene che le garanzie statali rientrano nella definizione dei regimi di aiuti contenuta all'articolo 1, lettera d), seconda frase, del regolamento n. 659/1999, adducendo il fatto che si tratterebbe di aiuti «non legati a uno specifico progetto», in quanto riguardano sia la costruzione che la gestione del collegamento fisso e sono stati concessi per un periodo e un importo indeterminati, anche se limitati al periodo necessario per il rimborso del debito del Consorzio. Al riguardo, la Commissione spiega che, all'epoca in cui sono state concesse, il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia non sapevano quanto tempo sarebbe stato necessario al rimborso del debito e l'entità che quest'ultimo avrebbe assunto e che, se fosse stato necessario interpretare le garanzie statali come appartenenti a uno «specifico progetto», essa non potrebbe mai mettere in discussione eventuali misure di aiuto concesse a fini generali, il che comprometterebbe l'effetto utile delle norme sugli aiuti di Stato.

- 71 Il Regno di Danimarca, da parte sua, afferma che le garanzie statali devono essere considerate come uno o due aiuti individuali ai sensi dell'articolo 1, lettera e), del regolamento n. 659/1999, concessi incondizionatamente nel 1992, e non come uno o due regimi di aiuti, poiché l'intero vantaggio economico derivante dalle garanzie sarebbe stato conferito al Consorzio al momento della concessione. Rileva, al riguardo, che le garanzie statali sono effettivamente legate, dal punto di vista del loro importo e da un punto di vista temporale, al progetto specifico di collegamento fisso. In risposta a una questione del Tribunale, il Regno di Svezia ha adottato un approccio simile a quello del Regno di Danimarca e ha espresso dubbi riguardo alla qualificazione delle garanzie statali come «regime» di aiuti ai sensi della definizione di cui all'articolo 1, lettera d), seconda frase, del regolamento n. 659/1999 in quanto esse riguardano esclusivamente un determinato progetto.
- 72 Le ricorrenti ritengono che la tesi del Regno di Danimarca, menzionata al precedente punto 71, debba essere respinta in quanto irricevibile, dal momento che tale tesi sarebbe in contrasto con la posizione della Commissione e che una parte interveniente deve limitarsi a sostenere, in tutto o in parte, le conclusioni della Commissione e ad accettare la controversia allo stato in cui si trova e non può dedurre motivi autonomi.
- 73 In primo luogo, quanto alle contraddizioni di redazione invocate, occorre rilevare, al pari delle ricorrenti, che la decisione impugnata evoca indistintamente «la garanzia concessa dallo Stato danese», «la garanzia concessa da [...] lo Stato svedese» (punti 109 e 110), «le garanzie statali» (punti 33, 51, 88, 114, 123, 124, 130, 131, 134 e 135), le «garanzie» (punti 85 e 137), le «due garanzie» (punti 34, 50, 52 e 129), «le garanzie concesse dalla Danimarca (conclusioni, primo comma), o ancora «la garanzia concessa al Consorzio dalla Svezia» (conclusione, secondo comma). Tuttavia, al punto 52 della decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che due garanzie fossero state irrevocabilmente concesse il 27 gennaio 1992, giorno in cui era stato istituito il Consorzio e gli era stato riconosciuto un diritto sancito per legge al finanziamento mediante garanzie di Stato. Al punto 53 della decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che, sebbene siano state confermate ed emesse garanzie individuali per ciascun creditore da parte del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia, ciò non modificava la circostanza che questi ultimi si erano definitivamente impegnati a garantire le obbligazioni del Consorzio relative ai prestiti e agli altri strumenti finanziari per il finanziamento del collegamento fisso. La Commissione ha anche concluso, nel dispositivo della decisione impugnata, che, alla luce in particolare degli impegni assunti dal Regno di Danimarca e dal Regno di Svezia, non era necessario avviare la procedura per i «regimi» di aiuti esistenti, nei confronti della garanzia concessa dal Regno di Svezia (conclusioni, secondo comma). Inoltre, risulta dai punti da 111 a 138 della decisione impugnata che la valutazione della compatibilità con il mercato interno delle garanzie statali è stata effettuata dalla Commissione proprio come se avesse riguardato uno o più «regimi» di aiuti, essendosi limitata a valutare le caratteristiche e la compatibilità delle garanzie quali previste nell'Accordo intergovernativo e nell'Accordo di Consorzio, senza valutare caso per caso ciascuna garanzia per ciascun prestito specifico del Consorzio.
- 74 Di conseguenza, sebbene la redazione della decisione impugnata non sia del tutto chiara e coerente a tale proposito, emerge dal ragionamento generale della Commissione e dal dispositivo della decisione impugnata che quest'ultima ha effettivamente considerato le garanzie statali come uno o due regimi di aiuti adottati definitivamente nel 1992 e ha preso in considerazione le garanzie emesse successivamente per ogni prestito contratto da parte del Consorzio come aiuti individuali derivanti da detti regimi di aiuti.
- 75 In secondo luogo, per quanto riguarda l'assenza di analisi delle garanzie statali alla luce della nozione di «regime» di aiuti, si deve necessariamente constatare che la decisione impugnata non fornisce chiarimenti sui motivi per i quali le garanzie statali debbano essere considerate regimi di aiuti, il che costituisce un elemento che rivela la sussistenza di un esame insufficiente e incompleto.

- 76 In terzo luogo, anche ammesso che si possa dedurre dalla decisione impugnata, come afferma la Commissione, che le garanzie statali rientrano nella definizione di regimi di aiuti fornita dall'articolo 1, lettera d), seconda frase, del regolamento n. 659/1999, ossia «qualsiasi atto in base al quale l'aiuto, che non è legato a uno specifico progetto, può essere concesso a una o più imprese per un periodo di tempo indefinito e/o per un ammontare indefinito», basta osservare che, nel caso di specie, la decisione impugnata non indica in alcun modo perché gli aiuti contenuti nelle garanzie statali soddisfano la condizione in base alla quale l'aiuto non deve essere legato a uno specifico progetto.
- 77 Infatti, l'Accordo intergovernativo, che prevede all'articolo 12 che il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia devono «garantire congiuntamente e in solido le obbligazioni relative ai prestiti del Consorzio e agli altri strumenti finanziari utilizzati per il finanziamento», si intitola «Trattato (...) riguardante un collegamento fisso attraverso il Sund». Inoltre, il punto 4, paragrafo 3, dell'Accordo di Consorzio precisa che le garanzie statali coprono «[i] requisiti patrimoniali del Consorzio per la pianificazione, l'elaborazione del progetto e la costruzione del collegamento del Sund, compresi i costi del servizio dei prestiti, e per la copertura dei requisiti patrimoniali derivanti dalle perdite contabili che sono anticipate per un certo numero di anni dopo che il collegamento fisso sia stato aperto al traffico». Inoltre, gli articoli 1 e 2 dell'Accordo intergovernativo e l'allegato 1 di detto Accordo prevedono specificamente la posizione geografica del collegamento fisso e le relative caratteristiche tecniche. Non può dunque trattarsi di garanzie concesse a qualsiasi ponte.
- 78 Come sottolineano le ricorrenti, nell'ambito della valutazione della compatibilità con il mercato interno effettuata a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, la Commissione ha ritenuto, ai punti 115 e 116 della decisione impugnata, che il collegamento fisso del Sund fosse un progetto «specifico, preciso e chiaramente definito». La Commissione ha fatto riferimento all'articolo 2 e all'allegato 1 dell'Accordo intergovernativo, che dimostravano che si trattava di un progetto definito in modo molto specifico e chiaro per quanto riguardava tanto la posizione geografica che la progettazione tecnica.
- 79 Da un lato, l'affermazione, in sede di qualificazione delle garanzie statali, che si tratta di uno o di due regimi di aiuti, poiché l'aiuto derivante da tali garanzie non è legato a uno specifico progetto, e, dall'altro, l'affermazione, in sede di valutazione della compatibilità delle misure con il mercato interno, che le garanzie statali riguardano un progetto «specifico, preciso e chiaramente definito» appaiono inconciliabili. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, non si tratta di nozioni giuridiche diverse, ma di un elemento di fatto, accertato ai punti 115 e 116 della decisione impugnata, che non può variare da una valutazione giuridica all'altra.
- 80 A tale riguardo, è altresì a torto che la Commissione sostiene che le garanzie statali non devono essere considerate come legate a un progetto «specifico», in quanto gli aiuti contenuti in tali garanzie statali riguardano sia la fase di costruzione sia la fase di gestione del collegamento fisso. Infatti, poiché con l'aggettivo «specifico» si intende «la particolarità di qualcosa», occorre considerare gli aiuti relativi alle garanzie statali come legati a un progetto specifico in quanto coprono i prestiti del Consorzio relativi al solo progetto del collegamento fisso, ivi compresa la fase di esercizio, ad esclusione di altri progetti o attività. Il carattere «indeterminato» della fase operativa, sottolineato dalla Commissione, non riguarda la specificità del progetto, in senso stretto, ma riguarda, in realtà, la valutazione del carattere limitato o meno delle garanzie statali, nell'ambito della valutazione della loro compatibilità. Per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo il quale, in sostanza, le misure di aiuto in esame sono state concesse «per fini generali», esso appare anche in contraddizione con i punti 51 e 131 della decisione impugnata, secondo i quali le garanzie statali sono limitate alla pianificazione, alla costruzione e alla gestione del solo collegamento fisso attraverso il Sund, ad esclusione di qualsiasi altra attività.
- 81 Da quanto precede risulta che la Commissione, durante il procedimento di esame preliminare, ha dovuto affrontare serie difficoltà in relazione alla qualificazione delle garanzie statali come «regimi» di aiuti.

82 Orbene, le questioni sollevate dalla presente causa, che consistono nello stabilire se le garanzie configurano uno o più regimi di aiuti adottati nel 1992, uno o due aiuti individuali ad hoc incondizionatamente concessi nel 1992 o tanti aiuti individuali ad hoc quanti sono i prestiti del Consorzio coperti dalle garanzie statali, sono indissolubilmente legate all'esame della seconda censura della prima parte, ma anche della prima censura, concernente la determinazione della data di concessione incondizionata delle garanzie statali al Consorzio e del numero di garanzie. Inoltre, come riconosce la stessa Commissione, le questioni sollevate nelle prime due censure della prima parte del quarto motivo hanno anche conseguenze sulla qualificazione delle garanzie statali alla luce della nozione di aiuto «esistente» definita all'articolo 1, lettera b), i) e iv), del regolamento n. 659/1999, che riguarda la terza censura.

83 Si deve pertanto accogliere la seconda censura della prima parte del quarto motivo e, pertanto, la prima parte di detto motivo nel suo insieme, senza che sia necessario pronunciarsi sulla prima e sulla terza censura né sull'argomento del Regno di Danimarca, menzionato al precedente punto 71. Si deve pertanto annullare la decisione impugnata nella parte in cui essa ha qualificato le garanzie statali come «regimi» di aiuti senza avviare il procedimento d'indagine formale e rinviare alla Commissione tutta l'analisi relativa alla data di concessione delle garanzie statali, al loro numero e alla loro qualità di aiuto nuovo o esistente.

[omissis]

b) Sulla seconda parte, vertente sull'esame insufficiente e incompleto della compatibilità degli aiuti di Stato concessi al Consorzio alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE

85 Nell'ambito della seconda parte del quarto motivo le ricorrenti fanno valere l'esame insufficiente e incompleto della compatibilità delle garanzie statali e degli aiuti fiscali danesi con il mercato interno. Esse deducono, in sostanza, sette censure. In primo luogo, la Commissione avrebbe omesso di quantificare l'elemento di aiuto compreso nelle garanzie statali. In secondo luogo, essa avrebbe omesso di verificare l'esistenza delle condizioni di attivazione delle garanzie statali. In terzo luogo, la Commissione avrebbe effettuato un'analisi insufficiente e incompleta della distinzione tra le fasi di costruzione e di gestione del collegamento fisso e avrebbe omesso di esaminare la compatibilità delle garanzie statali con riferimento alla sola fase di gestione. In quarto luogo, essa avrebbe effettuato un'analisi insufficiente e incompleta della questione se le garanzie statali e gli aiuti fiscali danesi fossero limitati in termini di importo e di tempo. In quinto luogo, essa avrebbe effettuato un'analisi insufficiente e incompleta della necessità e della proporzionalità delle garanzie statali e degli aiuti fiscali danesi. In sesto luogo, la Commissione non avrebbe esaminato l'effetto negativo di tali aiuti sulla concorrenza e sugli scambi e avrebbe omesso di applicare il cosiddetto criterio della «ponderazione». In settimo luogo, essa avrebbe effettuato un'analisi insufficiente e incompleta, in sostanza, del collegamento tra le agevolazioni fiscali e le garanzie statali.

86 La Commissione, in via preliminare, ritiene che l'argomento generale delle ricorrenti consista nell'invitare il Tribunale a verificare la legittimità della decisione impugnata alla luce della prassi e degli orientamenti vigenti al momento dell'adozione della decisione impugnata, e non alla luce della prassi e degli orientamenti vigenti alla data di concessione degli aiuti di Stato, il che sarebbe erraneo in punto di diritto. Essa ricorda, in ciò sostenuta dal Regno di Danimarca, che, conformemente alla sua comunicazione relativa alla determinazione delle norme applicabili alla valutazione degli aiuti di Stato illegali, del 22 maggio 2002 (GU 2002, C 119, pag. 22), occorre valutare la compatibilità degli aiuti in base ai criteri sostanziali previsti dagli strumenti in vigore al momento della loro concessione. Orbene, secondo la Commissione, le garanzie statali sarebbero state definitivamente concesse nel gennaio 1992, quando è stato istituito il Consorzio.

[omissis]

90 Il Tribunale ritiene che si debba anzitutto esaminare la seconda, la terza e la quarta censura e, successivamente, esaminare congiuntamente la prima, la quinta e la sesta censura e, infine, la settima censura.

1) Sulla seconda censura, vertente sull'assenza di verifica dell'esistenza di condizioni di attivazione delle garanzie

91 Le ricorrenti si riferiscono, in sostanza, agli argomenti dedotti nell'ambito del motivo vertente su un errore di diritto costituito dall'assenza di esame dell'esistenza di condizioni di attivazione delle garanzie statali, conformemente al punto 5.3 della comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli [107] e [108 TFUE] agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie (GU 2008, C 155, pag. 10; in prosieguo: la «comunicazione sulle garanzie del 2008»).

92 La Commissione non contesta di non aver verificato la sussistenza di tali condizioni di attivazione. Essa ritiene tuttavia che queste ultime non fossero necessarie, dal momento che la comunicazione sulle garanzie del 2008 non si applicava *ratione temporis* a un regime di aiuto concesso nel 1992. Inoltre, essa ritiene che si trattasse, nella fattispecie, di un caso molto specifico, nella specie, un partenariato di imprese pubbliche istituito allo scopo preciso di costruire e gestire il collegamento fisso, e non una persona giuridica di diritto danese o svedese che poteva essere dichiarata fallita dai giudici di tali Stati membri. Essa sottolinea che il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia esercitano un pieno controllo strategico e operativo sul Consorzio, controllo di cui non dispongono in genere gli Stati membri su un operatore privato indipendente che beneficia di una garanzia. La Commissione osserva inoltre che tali condizioni di attivazione, in ogni caso, sarebbero state probabilmente incompatibili con l'Accordo intergovernativo.

93 In via preliminare, il Tribunale osserva che non occorre verificare se il punto 5.3 della comunicazione sulle garanzie del 2008 fosse applicabile al caso di specie, in quanto, come riconosciuto dalla stessa Commissione, il requisito di tali condizioni di attivazione esisteva già nel 1992, data che è stata presa in considerazione nella decisione impugnata quale data di concessione delle garanzie. Infatti, la lettera della Commissione agli Stati membri SG(89) D/4328, del 5 aprile 1989, prevedeva già che «[l]a Commissione [avrebbe giudicato] ammissibili le garanzie solo se la loro attivazione [fosse stata] contrattualmente subordinata a condizioni specifiche che [potevano] giungere sino alla dichiarazione obbligatoria del fallimento dell'impresa beneficiaria o all'avvio di procedure analoghe [e che t]ali condizioni [avrebbero dovuto] essere convenute al momento della valutazione iniziale della progettata garanzia secondo la normale procedura prevista dall'articolo [108], paragrafo 3, [TFUE,] ossia nella fase della concessione».

94 Nel settore specifico degli aiuti di Stato, il giudice dell'Unione ha già avuto occasione di sottolineare che la Commissione poteva darsi orientamenti per l'esercizio dei suoi poteri di valutazione discrezionale e che, purché essi non derogassero alle norme del Trattato FUE, le norme indicative che essi contenevano vincolavano l'istituzione (v. sentenza del 13 giugno 2002, Paesi Bassi/Commissione, C-382/99, EU:C:2002:363, punto 24 e giurisprudenza ivi citata). Occorre anche rilevare che, adottando norme di comportamento ed annunciando, con la loro pubblicazione, che essa le applicherà da quel momento in poi ai casi a cui si riferiscono, la Commissione si autolimita nell'esercizio del suo potere discrezionale e non può discostarsi da tali norme, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi giuridici generali, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento, a meno che non fornisca motivi che giustifichino, alla luce dei medesimi principi, una deroga alle sue proprie regole (v., in tal senso, sentenze del 28 giugno 2005, Dansk Rørindustri e a./Commissione, C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, punto 211, e dell'11 settembre 2008, Germania e a./Kronofrance, C-75/05 P e C-80/05 P, EU:C:2008:482, punto 60).

- 95 Nel caso di specie, è pacifico che la decisione impugnata non si pronuncia sull'esistenza di condizioni di attivazione delle garanzie statali. Pertanto, alla luce dei punti 93 e 94 supra, a torto la Commissione non ha verificato l'esistenza di condizioni di attivazione delle garanzie statali. Ne consegue che l'esame della compatibilità delle garanzie statali è stato insufficiente e incompleto, il che costituisce un indizio dell'esistenza di serie difficoltà, conformemente alla giurisprudenza citata al punto 62 supra.
- 96 Per quanto riguarda le motivazioni della Commissione, menzionate al punto 92 supra, si deve rilevare che la Commissione non spiega perché il fatto che il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia esercitano un pieno controllo strategico e operativo sul Consorzio costituisce una garanzia che, nell'ipotesi in cui le garanzie statali dovessero essere attivate, il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia arriverebbero fino al punto di porlo in liquidazione. La Commissione non menziona alcuna disposizione che li obbligherebbe ad esercitare una siffatta azione. Al contrario, essa suggerisce addirittura che una liquidazione del Consorzio sarebbe giuridicamente impossibile alla luce dell'Accordo intergovernativo.
- 97 In ogni caso, si deve necessariamente constatare che tali considerazioni non consentono di ovviare all'assenza di esame della Commissione per quanto riguarda le condizioni di attivazione delle garanzie statali.
- 98 Pertanto, occorre accogliere la seconda censura vertente sull'esame insufficiente e incompleto dell'esistenza di condizioni di attivazione delle garanzie statali.

2) Sulla terza censura, vertente sulla valutazione insufficiente e incompleta della distinzione tra la costruzione e la gestione del collegamento fisso e sulla mancata valutazione della compatibilità delle garanzie statali in relazione alla gestione del collegamento fisso, e sulla quarta censura della prima parte, vertente su una valutazione insufficiente e incompleta della questione se le garanzie statali fossero limitate al finanziamento del collegamento fisso

- 99 Nell'ambito della terza censura, le ricorrenti fanno valere che, nell'ambito dell'analisi della compatibilità delle garanzie statali, non è stata effettuata, a torto, alcuna distinzione tra le fasi di costruzione e di gestione del collegamento fisso. A loro avviso, la Commissione avrebbe dovuto analizzare sotto quale aspetto le garanzie statali che coprono la fase della gestione dovevano essere considerate compatibili con il mercato interno, mentre in realtà esse costituirebbero aiuti al funzionamento, per loro natura incompatibili con il mercato interno.

[omissis]

- 101 La Commissione contesta tale interpretazione e ritiene che risulti dalla decisione impugnata che le garanzie statali e gli aiuti fiscali danesi riguardavano effettivamente la costruzione e la gestione del collegamento fisso e che il suo esame di compatibilità riguardava le due fasi. Essa ritiene che sia «logico» che la decisione impugnata si concentri maggiormente sul sostegno alla costruzione del collegamento fisso, e quindi sull'aiuto all'investimento, poiché i costi di costruzione rappresentano la parte più significativa dei costi. La Commissione contesta tuttavia ogni accusa di aiuto al funzionamento, per il fatto che il Consorzio paga i suoi debiti, il che presuppone che le entrate sono sufficienti a coprire i costi di gestione, da un lato, e che il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia si sono impegnati a notificare qualsiasi nuovo prestito garantito e qualsiasi nuovo vantaggio concesso dopo il 2040 (il periodo previsto per il rimborso del debito essendo compreso tra i 30 e i 43 anni dall'apertura del collegamento fisso nel 2000), dall'altro. Infine, essa afferma che la propria prassi decisionale per quanto riguarda gli IPCIE non farebbe distinzioni tra la costruzione e la gestione di un'infrastruttura.

[omissis]

- ¹⁰³ Secondo la giurisprudenza, devono essere qualificati aiuti al funzionamento gli aiuti diretti a sollevare un'impresa dai costi cui avrebbe dovuto normalmente far fronte nell'ambito della propria gestione corrente o delle proprie normali attività (v., in tal senso, sentenza del 19 settembre 2000, Germania/Commissione, C-156/98, EU:C:2000:467, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁰⁴ Risulta dalla giurisprudenza che gli aiuti al funzionamento non rientrano in linea di principio nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE. In effetti, secondo la giurisprudenza, tali aiuti falsano in linea di principio le condizioni di concorrenza nei settori ove sono concessi senza essere in grado tuttavia, come tali, di conseguire uno qualsiasi degli obiettivi fissati dalle summenzionate disposizioni derogatorie (v., in tal senso, sentenze del 14 febbraio 1990, Francia/Commissione, C-301/87, EU:C:1990:67, punto 50; del 6 novembre 1990, Italia/Commissione, C-86/89, EU:C:1990:373, punto 18, e dell'8 giugno 1995, Siemens/Commissione, T-459/93, EU:T:1995:100, punto 48). Vi è dunque la presunzione fondata sulla giurisprudenza secondo la quale gli aiuti al funzionamento falsano, per loro stessa natura, la concorrenza (sentenza del 5 ottobre 2000, Germania/Commissione, C-288/96, EU:C:2000:537, punto 77) e alterano le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune (sentenza del 6 novembre 1990, Italia/Commissione, C-86/89, EU:C:1990:373, punto 18). Tali aiuti sono in principio vietati (v., in tal senso, sentenze del 19 settembre 2002, Spagna/Commissione, C-113/00, EU:C:2002:507, punti da 69 a 71, e del 20 ottobre 2011, Eridania Sadam/Commissione, T-579/08, non pubblicata, EU:T:2011:608, punto 41).
- ¹⁰⁵ Ai punti 32 e 33 della decisione impugnata, si afferma che le garanzie statali coprono «tutti i prestiti e gli altri strumenti finanziari utilizzati dal Consorzio per il finanziamento del [collegamento fisso]». Ciò emerge anche dall'articolo 12 dell'Accordo intergovernativo, a termini del quale «[il Regno di] Danimarca e [il Regno di] Svezia si impegnano a garantire congiuntamente e in solido le obbligazioni relative ai prestiti del Consorzio e agli altri strumenti finanziari utilizzati per il finanziamento [del collegamento fisso]». Nella parte dedicata all'analisi della necessità e della proporzionalità dell'aiuto, si è fatto riferimento, in modo generico, al «finanziamento» del collegamento fisso (punti 123, 124, 129 e 131).
- ¹⁰⁶ Al punto 126 della decisione impugnata, la Commissione indica unicamente le stime numeriche del bilancio iniziale per la pianificazione e la costruzione della linea fissa, ma non menziona in alcun punto l'importo che il Consorzio ha dovuto e dovrà ancora prendere in prestito per coprire i costi di gestione. Al punto 130 della decisione impugnata, la Commissione ha spiegato che «il principale obiettivo delle garanzie statali era quello di garantire il finanziamento della costruzione del collegamento fisso e di garantire che il Consorzio non p[otesse] ottenere prestiti coperti dalle garanzie con l'obiettivo di estendere le sue attività al di là di tale obiettivo».
- ¹⁰⁷ Orbene, l'articolo 10 dell'Accordo intergovernativo, che elenca tassativamente i compiti del Consorzio, menziona altresì la gestione del collegamento fisso. Il punto 4, paragrafo 3, dell'Accordo di Consorzio prevede inoltre che le garanzie statali copriranno il fabbisogno di capitale del Consorzio «derivante dalle perdite contabili previste per un certo numero di anni dopo che il collegamento fisso sia stato aperto al traffico». A tal riguardo, né la Commissione né il Regno di Danimarca o il Regno di Svezia contestano che le garanzie statali coprono anche i prestiti assunti per far fronte ai costi di gestione del Consorzio, il che è altresì ribadito al punto 50 della decisione impugnata. Orbene, i costi di gestione sono i costi che il Consorzio avrebbe dovuto normalmente sostenere nell'ambito della propria gestione corrente o delle proprie normali attività.
- ¹⁰⁸ Pertanto, mentre è pacifico che le garanzie statali coprono sia i costi di costruzione che i costi di gestione del collegamento fisso, l'esame della compatibilità dell'aiuto legato alle garanzie statali, e in particolare della sua necessità e della sua proporzionalità, non distingue, o non distingue sufficientemente, l'aiuto alla costruzione e l'aiuto alla gestione del collegamento fisso e risulta inesistente per quanto riguarda la fase di gestione in sé. Pertanto, l'aiuto che copre i costi di gestione del collegamento fisso non è stato oggetto di una particolare analisi di compatibilità, pur potendo costituire un aiuto al funzionamento.

109 Nessuno degli argomenti della Commissione, anche considerati dalla prospettiva del quarto motivo, relativo all'esistenza di serie difficoltà, è idoneo a inficiare tale constatazione.

[omissis]

111 In secondo luogo, quanto all'argomento secondo cui sarebbe esclusa ogni qualificazione come aiuto al funzionamento, dal momento che il Consorzio paga regolarmente i propri debiti, si deve constatare che il pagamento periodico dei suoi prestiti non esclude che il Consorzio beneficia di un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti, derivante dal fatto che esso dispone, senza alcuna controprestazione, di garanzie che coprono il 100% dei suoi prestiti, in particolare di quelli per far fronte a costi che avrebbe normalmente dovuto sostenere da solo, nell'ambito della gestione corrente delle sue normali attività, ossia i costi di gestione. Le garanzie statali gli consentono infatti di avere accesso a condizioni di prestito molto favorevoli. Inoltre, occorre sottolineare che non è escluso, alla lettura della decisione impugnata, che il pagamento periodico dei propri prestiti da parte del Consorzio possa giustamente essere alimentato da nuovi prestiti coperti da dette garanzie, dal momento che è indicato, al punto 131 della decisione impugnata, che le garanzie statali coprono i bisogni di finanziamento o rifinanziamento del debito del Consorzio e che altri prestiti garantiti possono essere assunti senza previa notifica alla Commissione entro la fine del 2040.

112 In terzo luogo, occorre respingere l'argomento secondo cui, in ogni caso, sarebbe esclusa la qualificazione come aiuto al funzionamento, in quanto il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia si sono impegnati a notificare qualsiasi nuovo prestito garantito dopo la fine del 2040 nonché qualsiasi nuovo vantaggio concesso dopo tale data. Infatti, la Commissione non precisa, né nella decisione impugnata, né nell'ambito del presente procedimento, per quale ragione qualsiasi qualificazione come aiuto al funzionamento sarebbe esclusa per le garanzie a copertura di prestiti contratti per coprire i costi di gestione entro la fine del 2040.

[omissis]

114 Pertanto, occorre accogliere la terza censura vertente su un esame insufficiente e incompleto per quanto riguarda la distinzione, in sede di analisi della compatibilità delle garanzie statali, tra la fase di costruzione e la fase di gestione del collegamento fisso e sull'assenza di analisi della compatibilità specifica per le garanzie connesse alla gestione del collegamento fisso.

[omissis]

3) Sulla quarta censura, vertente sull'esame insufficiente e incompleto del carattere limitato, in termini di tempo e di importi, delle garanzie statali nonché sugli aiuti fiscali danesi concessi al Consorzio

118 Nell'ambito della quarta censura della seconda parte, le ricorrenti fanno valere un esame insufficiente e incompleto, al punto 131 della decisione impugnata, quanto alla limitazione in termini di tempo e di importi delle garanzie statali. Le ricorrenti rammentano che gli aiuti illimitati costituiscono, in linea di principio, aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno. Esse fanno inoltre valere una valutazione insufficiente quanto alla limitazione degli aiuti fiscali danesi concessi al Consorzio.

119 La Commissione contesta tale argomento e precisa che il fatto che il debito accumulato dal Consorzio vari nel tempo non modifica in alcun modo la constatazione secondo cui le garanzie statali sono, di fatto, limitate al debito accumulato dal Consorzio in qualsiasi momento, debito che deve in realtà ridursi costantemente. Il semplice fatto che essa non sappia ancora quando il debito sarà rimborsato integralmente non inciderebbe sul fatto che le garanzie statali sarebbero limitate al tempo necessario per rimborsare il debito. Inoltre, la Commissione sottolinea che gli impegni proposti dal Regno di Danimarca e dal Regno di Svezia costituiscono un elemento importante della sua valutazione del

carattere limitato degli aiuti, poiché le consentono di agire contro altri prestiti coperti dalle garanzie statali che sarebbero stati assunti dopo la fine del 2040 e contro altri vantaggi economici che sarebbero stati concessi dopo tale data.

- 120 Secondo la giurisprudenza, si deve considerare che la concessione di una garanzia a condizioni che non corrispondono a quelle del mercato, quale una garanzia illimitata concessa senza contropartita, è, in generale, tale da conferire un vantaggio alla persona che ne beneficia, nel senso che ha come conseguenza un miglioramento della posizione finanziaria del beneficiario con un alleggerimento degli oneri che, di norma, gravano sul suo bilancio. Orbene, una garanzia di Stato illimitata consente in particolare al suo beneficiario di ottenere condizioni di credito più favorevoli di quelle che avrebbe potuto ottenere in base ai suoi soli meriti e quindi consente di ridurre la pressione che grava sul suo bilancio (sentenza del 20 settembre 2012, Francia/Commissione, T-154/10, EU:T:2012:452, punti 106 e 108).
- 121 Nella fattispecie, risulta dal punto 127 della decisione impugnata che, alla fine del 2000, il debito netto del Consorzio comprensivo degli interessi maturati ammontava a 19,4 miliardi di corone danesi (DKK), che, alla fine del 2003, era aumentato attestandosi a DKK 20,1 miliardi, diminuendo però alla fine del 2013 a DKK 16,6 miliardi, e che il Consorzio si aspettava che esso non aumentasse a un livello superiore a quello del 2013. Al punto 128 della decisione impugnata, la Commissione ha sottolineato che il periodo di rimborso dell'investimento intrapreso dal Consorzio era stimato, nel 1991, a 30 anni a partire dal 2000, ma che tale stima era oscillata tra i 30 e i 36 anni; il periodo stimato di rimborso da parte del Consorzio è calcolato su base annuale e pubblicato nelle relazioni annuali del Consorzio. Secondo la relazione annuale del 2013 il debito sarebbe stato pagato entro il 2034. Il calcolo del periodo di rimborso del debito del Consorzio si fondava su una serie di previsioni riguardanti, in particolare, lo sviluppo dei proventi del traffico, i costi di gestione, i costi di reinvestimento, i costi di finanziamento e il pagamento di dividendi alle società controllanti del Consorzio. Tra queste, la più importante era la previsione relativa alle entrate generate dal traffico stradale, che rappresentavano il 75% del totale dei redditi e che avevano subito variazioni significative nel tempo. La Commissione ha altresì indicato che, date le incertezze sui futuri sviluppi del traffico, il Consorzio aveva sviluppato tre scenari possibili: uno scenario di base con un periodo di rimborso di 34 anni, uno scenario di crescita con un periodo di rimborso di 30 anni e uno scenario di stagnazione con un periodo di rimborso di 43 anni.
- 122 Al punto 129 della decisione impugnata, la Commissione ha indicato che le garanzie statali coprivano il 100% del debito del Consorzio. La Commissione ha poi menzionato, al punto 130 della decisione impugnata, che il principale obiettivo delle garanzie statali era quello di consentire al Consorzio di finanziare la costruzione del collegamento fisso ad esclusione di qualsiasi estensione delle proprie attività. Essa ne ha dedotto, al punto 131 della decisione impugnata, che le garanzie statali erano limitate a quanto necessario per il Consorzio a finanziare o rifinanziare il suo debito accumulato nello svolgimento delle sue funzioni di finanziamento del collegamento fisso. Essa ha altresì precisato che, poiché le garanzie statali non potevano essere utilizzate per scopi diversi dal finanziamento del collegamento fisso, esse si limitavano effettivamente a coprire «l'importo totale del debito accumulato dal Consorzio in qualsiasi momento». Peraltro, essa ha ritenuto, rinviando ai punti 128 e 129 della decisione impugnata, che le garanzie statali fossero di fatto limitate nel tempo, dal momento che il Consorzio non avrebbe potuto più beneficiarne una volta che il suo debito fosse stato integralmente rimborsato.
- 123 La Commissione ha inoltre ritenuto, ai punti 132 e 133 della decisione impugnata, che il vantaggio derivante dalle garanzie statali e quello degli aiuti fiscali danesi fossero interdipendenti.
- 124 Ai punti da 134 a 136 della decisione impugnata, la Commissione ha concluso che le garanzie statali e qualsiasi altro vantaggio economico, comprese le agevolazioni fiscali, che il Consorzio avrebbe potuto ricevere, erano limitati al «periodo di rimborso del debito effettivo» e che il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia si erano impegnati a far sì che il Consorzio non ricevesse tali benefici dopo che lo

stesso «abbia completamente rimborsato il suo debito». La Commissione ha anche preso in considerazione, al punto 135 della decisione impugnata, gli impegni del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia di comunicarle qualsiasi nuovo prestito coperto dalle garanzie statali assunto dopo la fine del 2040 o qualsiasi vantaggio economico concesso dopo tale data e di inviarle un rapporto annuale sull'andamento del rimborso dei debiti del Consorzio.

- 125 In primo luogo, è pacifico che le garanzie statali rappresentano il 100% dell'importo dei prestiti del Consorzio necessari sia alla costruzione del collegamento fisso che alla sua gestione. È altresì pacifico che il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia non hanno fissato alcun limite di importo o di durata delle garanzie statali nei testi che disciplinano queste ultime, menzionati nella decisione impugnata.
- 126 Ciò è peraltro confermato dal punto 51 della decisione impugnata, secondo cui «risulta dalla formulazione dell'Accordo intergovernativo che le garanzie statali non sono limitate nel tempo». Se il punto 4, paragrafo 3, dell'Accordo di Consorzio indica che le garanzie statali copriranno il fabbisogno in capitale del Consorzio «derivante dalle perdite contabili previste per un certo numero di anni dopo che il collegamento [fisso] è stato aperto al traffico», si deve constatare che l'espressione «per un certo numero di anni» è molto vaga e non fissa un reale limite in termini di tempo e di importi per quanto riguarda la copertura della fase di gestione da parte delle garanzie statali.
- 127 Certamente, si deve sottolineare che, per quanto riguarda i prestiti garantiti già assunti dal Consorzio alla data della decisione impugnata, essi sono certamente circoscritti dai termini di ciascun contratto di prestito, che fissa un importo da rimborsare e un periodo di rimborso. Ma la decisione impugnata non contiene alcuna precisazione quanto ad un eventuale limite all'importo totale di prestiti che possono teoricamente coprire le garanzie statali. In risposta a un quesito scritto del Tribunale, la Commissione ha poi spiegato che essa ignorava anche quali fossero i periodi di rimborso e gli importi dei prestiti assunti da parte del Consorzio a partire dall'inizio del progetto e che essa non aveva chiesto né esaminato i contratti di prestito esistenti del Consorzio.
- 128 In secondo luogo, se, al punto 128 della decisione impugnata, la Commissione indica la durata probabile del rimborso del debito globale del Consorzio quale stimata nel 2013, essa indica inoltre che tale periodo è già oscillato da 30 a 36 anni ed è ancora soggetto a modifiche in futuro, essendo previsti vari scenari di rimborsi che dipendono da molti fattori economici. La Commissione ha inoltre confermato, al punto 93 del controricorso, che non si sapeva con esattezza quando tale debito sarebbe stato rimborsato.
- 129 In terzo luogo, come sostenuto dalle ricorrenti, l'assenza di limitazioni agli importi garantiti o alla loro durata di rimborso, combinata alla possibilità di contrarre nuovi prestiti coperti dalle garanzie statali al 100%, almeno fino alla fine del 2040, può comportare numerose proroghe del termine di rimborso dei prestiti del Consorzio nonché un aumento dell'importo complessivo del debito coperto dalle garanzie statali. A tal riguardo, risulta dalla decisione impugnata, in particolare dai punti 131 e 135, che il Consorzio può contrarre nuovi prestiti garantiti e può rifinanziarsi regolarmente fino alla fine del 2040, senza dover notificare tali prestiti garantiti alla Commissione. A tal proposito, occorre rilevare che l'incertezza principale, nel caso di specie, consiste nell'assenza di fissazione di un importo massimo del debito del Consorzio che può essere coperto dalle garanzie statali entro la fine del 2040. Pertanto, non si desume chiaramente dalla decisione impugnata che il debito del Consorzio è limitato in termini di tempo e di importi.
- 130 Da quanto precede risulta che l'affermazione, al punto 131 della decisione impugnata, secondo cui «le garanzie [sono] limitate a quanto [è] necessario perché il Consorzio (ri)finanzi il suo debito accumulato nello svolgimento delle sue funzioni di finanziamento del collegamento fisso» non dimostra chiaramente che esiste un limite in termini di tempo e di importi coperti da tali garanzie, nella misura in cui, in particolare, il finanziamento del collegamento fisso copre la sua gestione. Pertanto, le affermazioni secondo cui «[d]ato che le garanzie statali possono essere utilizzate unicamente per i compiti relativi al finanziamento del collegamento fisso [del Sund] e non per un altro obiettivo, esse

sono di fatto limitate a coprire l'importo totale del debito accumulato dal Consorzio in qualsiasi momento» o quelle secondo cui «le garanzie sono di fatto limitate nel tempo dato che il Consorzio non potrà beneficiare delle garanzie dopo che il debito [sia] stato completamente rimborsato» si fondano su un ragionamento circolare e sono insufficienti al fine di determinare con precisione i limiti in termini di durata e di importi delle garanzie statali, dal momento che il debito del Consorzio, dal canto suo, non appare limitato.

131 Nessuno degli argomenti addotti dalla Commissione è idoneo a confutare tale conclusione.

[*omissis*]

134 In terzo luogo, per quanto riguarda l'impegno del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia presentato durante la fase di esame preliminare di notificare alla Commissione, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, qualsiasi nuovo prestito coperto dalle garanzie statali che sarebbe stato assunto dal Consorzio dopo il 2040, la Commissione ha riconosciuto, in risposta a un quesito del Tribunale, che esso non limitava la durata delle stesse garanzie statali alla fine del 2040, in quanto si applicava soltanto alla concessione di nuovi prestiti coperti da dette garanzie. Tale data costituisce pertanto solo la data fino alla quale il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia possono concedere ulteriori garanzie di prestiti senza notifica alla Commissione. Tale data non fornisce alcuna indicazione in merito alla durata di tali garanzie, che è in correlazione con il periodo di rimborso dei prestiti cui si riferiscono. Orbene, neppure il periodo di rimborso di tali prestiti è limitato dagli impegni. Inoltre, la Commissione ha riconosciuto di non avere informazioni sulla durata dei prestiti già contratti del Consorzio. Pertanto, si deve constatare che l'impegno del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia, menzionato al punto 13 della decisione impugnata, non osta a che le garanzie statali per prestiti già esistenti o per nuovi prestiti che sarebbero stati contratti entro la fine del 2040 si protragano ben oltre il 2040.

135 Inoltre, come già ricordato al punto 125 *supra*, gli impegni non fissano alcun limite in termini di importo ai prestiti o alle stesse garanzie. Pertanto, nuovi prestiti contratti entro la fine del 2040, garantiti al 100%, senza alcun limite di importo, possono aumentare il debito effettivo del Consorzio e, di conseguenza, l'importo dell'aiuto legato alle garanzie statali.

136 Se è vero che, con il suo argomento, la Commissione intende far valere che l'«impegno» in questione pone un limite teorico alle garanzie statali poiché, logicamente, i contratti di prestito conclusi entro la fine del 2040 dovranno indicare un importo e una durata di rimborso e dovranno essere rimborsati un giorno, è sufficiente constatare che la durata effettiva delle garanzie statali potrebbe estendersi ben oltre il 2040 e per un importo massimo sconosciuto, potenzialmente superiore all'attuale debito del Consorzio, senza che la decisione impugnata fornisca alcuna informazione in merito. Di conseguenza, la Commissione non disponeva di dati precisi riguardanti la durata e l'importo massimo degli aiuti contenuti nelle garanzie statali.

137 Pertanto, si deve constatare che la valutazione della Commissione quanto al carattere limitato, in termini di tempi e di importi, delle garanzie statali, e di conseguenza dell'aiuto contenuto in tali garanzie, è insufficiente e incompleto.

138 Poiché, al punto 134 della decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che le garanzie statali e qualsiasi altro vantaggio economico, comprese le agevolazioni fiscali, che il Consorzio poteva ricevere fossero limitati all'effettivo periodo di rimborso del debito, le lacune dell'esame della Commissione, in particolare rilevate al punto 129 *supra*, si estendono anche agli aiuti fiscali danesi.

139 Tali lacune sono un ulteriore indizio del fatto che la Commissione ha incontrato serie difficoltà nel corso dell'esame della compatibilità delle garanzie statali con il mercato interno, che avrebbero dovuto obbligarla ad avviare il procedimento di indagine formale. Occorre pertanto accogliere la quarta censura.

4) Sulle censure prima, quinta e sesta, vertenti sull'esame insufficiente e incompleto, rispettivamente, della quantificazione dell'elemento di aiuto compreso nelle garanzie statali, della necessità e della proporzionalità delle misure di aiuto e, infine, del cosiddetto criterio della «ponderazione»

140 La prima censura della seconda parte verte sul fatto che la Commissione non ha o non ha sufficientemente quantificato l'aiuto compreso nelle garanzie statali, mentre una simile quantificazione sarebbe indispensabile alla valutazione della necessità e della proporzionalità dell'aiuto. La quinta censura verte sul fatto che la Commissione non ha esaminato in maniera sufficiente la necessità e la proporzionalità delle garanzie statali e delle agevolazioni fiscali. La sesta censura verte in particolare sul fatto che la Commissione non ha proceduto ad una «ponderazione» degli effetti positivi degli aiuti di cui trattasi in termini di contributo al conseguimento dell'obiettivo di interesse comune perseguito con gli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi. Tali errori riguarderebbero sia le garanzie statali che gli aiuti fiscali danesi.

141 Conformemente all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, «possono considerarsi compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo».

142 Occorre ricordare che, trattandosi di una deroga al principio generale di incompatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato sancito all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE deve essere interpretato restrittivamente (v. sentenza del 9 aprile 2014, Grecia/Commissione, T-150/12, non pubblicata, EU:T:2014:191, punto 146 e giurisprudenza ivi citata).

143 Dalla giurisprudenza emerge che la Commissione può dichiarare un aiuto compatibile con l'articolo 107, paragrafo 3, TFUE soltanto se può constatare che tale aiuto contribuisce alla realizzazione di uno degli obiettivi citati, obiettivi che l'impresa beneficiaria non potrebbe raggiungere con i propri mezzi in condizioni normali di mercato. In altri termini, non deve essere permesso agli Stati membri effettuare versamenti che apporterebbero un miglioramento alla situazione finanziaria dell'impresa beneficiaria senza essere necessari per conseguire gli scopi previsti dall'articolo 107, paragrafo 3, TFUE (v. sentenza del 14 gennaio 2009, Kronoply/Commissione, T-162/06, EU:T:2009:2, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

144 Il principio di proporzionalità richiede che le misure imposte dagli atti delle istituzioni dell'Unione siano idonee a realizzare l'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario a tal fine (sentenza del 18 settembre 1986, Commissione/Germania, 116/82, EU:C:1986:322, punto 21). Quale principio generale dell'Unione, il principio di proporzionalità costituisce il parametro per valutare la legittimità di qualsiasi atto delle istituzioni dell'Unione, incluse le decisioni della Commissione nella sua qualità di autorità garante della concorrenza (v. sentenza dell'8 aprile 2014, ABN Amro Group/Commissione, T-319/11, EU:T:2014:186, punto 75 e giurisprudenza ivi citata). Secondo la giurisprudenza, non si può ammettere che un aiuto presenti modalità e, in particolare, un importo, i cui effetti restrittivi eccedono quanto necessario perché l'aiuto possa raggiungere gli obiettivi ammessi dal Trattato FUE (v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2009, Kronoply/Commissione, T-162/06, EU:T:2009:2, punto 66 e giurisprudenza ivi citata).

i) Sulla prima censura, relativa alla determinazione dell'elemento di aiuto contenuto nelle garanzie statali

145 Nell'ambito della prima censura, le ricorrenti fanno valere che la Commissione avrebbe dovuto quantificare l'elemento di aiuto derivante dalle garanzie statali conformemente ai punti 4.1 e 4.2 della comunicazione sulle garanzie del 2008. Esse ritengono che la quantificazione dell'elemento di aiuto delle garanzie statali fosse un presupposto indispensabile per la valutazione della necessità e della proporzionalità di tali garanzie.

- ¹⁴⁶ La Commissione ricorda che la comunicazione sulle garanzie del 2008 non si applicava *ratione temporis* agli aiuti di Stato di cui trattasi nel caso di specie, dal momento che essa ritiene che siano stati erogati nel 1992. Essa afferma che la quantificazione dell'aiuto non è un presupposto necessario per l'analisi della sua necessità e della sua proporzionalità e che, dal momento che essa aveva concluso che l'aiuto era necessario e proporzionato per conseguire l'obiettivo di ottenere il finanziamento del progetto nel contesto vigente all'epoca, non era necessario quantificare l'importo dell'aiuto per evitare un eccesso di compensazione. Inoltre, essa fa valere che, ai sensi della stessa comunicazione sulle garanzie del 2008, l'elemento di aiuto deve essere quantificato soltanto per poter verificare se l'aiuto debba essere considerato compatibile in virtù di un'esenzione specifica.
- ¹⁴⁷ In via preliminare, si deve rilevare che, con la loro prima censura, le ricorrenti non addebitano alla Commissione l'assenza di quantificazione finale e precisa dell'importo totale dell'aiuto derivante dalle garanzie statali, ma l'assenza o l'insufficienza di determinazione dell'elemento di aiuto derivante dalle garanzie statali, vale a dire del metodo da seguire per calcolare l'aiuto contenuto in una garanzia. Si deve pertanto esaminare se la quantificazione dell'aiuto contenuto nelle garanzie statali, vale a dire la determinazione dell'elemento di aiuto legato alle garanzie, fosse necessaria al fine di valutarne la compatibilità e, in caso affermativo, si deve verificare se la Commissione abbia sufficientemente quantificato tale elemento di aiuto nella decisione impugnata.
- ¹⁴⁸ Occorre altresì ricordare che, in particolare poiché l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE dev'essere interpretato restrittivamente, spettava alla Commissione verificare che gli aiuti contenuti nelle garanzie statali e negli aiuti fiscali danesi fossero necessari e proporzionati allo scopo perseguito, nella specie la realizzazione dell'IPCIE che costituiva il collegamento fisso. Ciò non è del resto contestato dalla Commissione.
- ¹⁴⁹ In primo luogo, si deve rilevare che, indipendentemente dalle norme sostanziali applicabili *ratione temporis* al caso di specie, il fatto di stabilire come determinare l'elemento di aiuto contenuto in una garanzia, ossia di conoscere il metodo di determinazione dell'elemento di aiuto, senza tuttavia richiedere una quantificazione finale precisa, è un presupposto indispensabile per valutare se tale aiuto sia necessario e proporzionato, contrariamente a quanto afferma la Commissione.
- ¹⁵⁰ Infatti, in conformità alla giurisprudenza citata al precedente punto 144, la valutazione della proporzionalità di un aiuto implica la necessità di verificare se quest'ultimo sia limitato al minimo necessario per raggiungere gli obiettivi delle diverse deroghe di cui all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, il che impone di accertare in quale misura l'aiuto sia necessario per conseguire l'obiettivo perseguito e pertanto di determinare come calcolare anticipatamente l'elemento di aiuto.
- ¹⁵¹ Occorre sottolineare che ciò è conforme alla giurisprudenza secondo la quale nessuna disposizione di diritto dell'Unione impone che la Commissione, all'atto di ordinare la restituzione di un aiuto dichiarato incompatibile con il mercato interno, determini l'importo esatto dell'aiuto da restituire e secondo la quale è sufficiente a tal riguardo che la decisione della Commissione contenga elementi che consentano al suo destinatario di determinare egli stesso, senza difficoltà eccessive, tale importo (sentenze del 12 maggio 2005, Commissione/Grecia, C-415/03, EU:C:2005:287, punto 39, e del 18 ottobre 2007, Commissione/Francia, C-441/06, EU:C:2007:616, punto 29).
- ¹⁵² A tal riguardo, l'argomento della Commissione secondo il quale, anche ai sensi del punto 4.1 della comunicazione sulle garanzie del 2008, relativo agli «aspetti generali» delle «garanzie con elementi di aiuto», la quantificazione può essere utile solo per verificare se l'aiuto è compatibile a norma di un'esenzione specifica, ma non in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, deve essere respinto, in quanto, in tale contesto, l'espressione «esenzione specifica» fa riferimento alle deroghe di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettere da a) a e), TFUE.

[*omissis*]

ii) Sulla quinta censura, relativa alla necessità e alla proporzionalità degli aiuti di Stato

[omissis]

- 184 In terzo luogo, le ricorrenti fanno valere, in sostanza, che la Commissione non ha esaminato se l'importo dell'aiuto concesso al Consorzio eccedeva quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito. A tal riguardo, non sarebbe dimostrata l'affermazione, al punto 129 della decisione impugnata, secondo la quale l'aiuto legato alle garanzie statali che coprono il 100% del debito del Consorzio e alle agevolazioni fiscali è proporzionato e limitato al minimo necessario, tenendo conto della natura e delle dimensioni del progetto di collegamento fisso. Esse fanno valere, in sostanza, una violazione del paragrafo 30 della comunicazione sugli IPCIE.
- 185 La Commissione nega l'esistenza di qualsiasi carenza del proprio esame e ritiene tale argomentazione infondata. In primo luogo, essa ricorda che la quantificazione dell'elemento di aiuto non è una tappa necessaria della valutazione della necessità e della proporzionalità dell'aiuto. Essa afferma poi che le ricorrenti non dimostrano che un'impresa sarebbe stata in grado di costruire un progetto infrastrutturale come quello di cui trattasi nel caso di specie senza aiuto di Stato. Inoltre, nessun elemento dimostrerebbe che il progetto avrebbe potuto essere realizzato con un aiuto minore. La scelta di una garanzia statale avrebbe consentito di garantire proprio che l'aiuto sarebbe stato nettamente inferiore rispetto al caso in cui il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia avessero concesso al Consorzio sovvenzioni o prestiti. Inoltre, gli impegni dei governi danese e svedese consentirebbero di evitare una situazione in cui le garanzie sarebbero inutili e sproporzionate. Infine, per quanto riguarda l'asserita violazione del paragrafo 30 della comunicazione sugli IPCIE, la Commissione sottolinea che, nella denegata ipotesi in cui tale disposizione fosse stata applicabile, essa non imporrebbe di calcolare il tasso di rendimento interno in tutti i casi. Nel caso di specie, le incertezze sarebbero state tali che calcoli dettagliati non avrebbero fornito un punto di vista diverso alla sua valutazione.
- 186 Nel caso di specie, il considerando 129 della decisione impugnata indica che, considerando la natura e le dimensioni del collegamento fisso, l'aiuto contenuto nella struttura di finanziamento scelta comprensiva di due garanzie di Stato che coprono il 100% del debito del Consorzio nonché delle agevolazioni fiscali deve essere considerata proporzionata e limitata al minimo necessario. La Commissione ha altresì sottolineato, sempre al punto 129, che «qualsiasi altro modo di finanziare il collegamento fisso avrebbe dato luogo al medesimo progetto, ma con un rischio significativo di costi di finanziamento più elevati per [il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia]» e che, «ad esempio, [se questi ultimi] avessero concesso conferimenti di capitale o prestiti al Consorzio, vi sarebbe stato un rischio che l'onere complessivo sui [loro] bilanci sarebbe stato più elevato e, di conseguenza, i costi totali del progetto sarebbero aumentati». La Commissione ha inoltre sottolineato che, fino ad allora, nessuna garanzia era stata azionata e che non vi è alcun elemento che provasse che il Consorzio non sarebbe in grado di adempiere i suoi obblighi in futuro.
- 187 In primo luogo, emerge in particolare dai punti 167, 114 e 137 supra che l'assenza di quantificazione dell'aiuto legato alle garanzie statali, l'assenza di distinzione tra la fase di costruzione e quella di gestione e l'assenza di limitazione sufficientemente precisa dell'aiuto legato alle garanzie statali in termini di importi e di tempi dimostrano già che l'analisi della compatibilità delle garanzie statali con il mercato interno è stata insufficiente.
- 188 Le ricorrenti affermano poi giustamente che la Commissione non ha neppure esaminato se il medesimo risultato avrebbe potuto essere ottenuto richiedendo meno aiuti, ad esempio introducendo una forma di premio di garanzia limitata, limitando le garanzie in modo da coprire meno del 100% dell'importo di ogni prestito coperto, limitando la durata delle garanzie statali o verificando se l'intensità dell'aiuto fosse limitata al minimo necessario. Non è stata svolta alcuna analisi di questo tipo nella decisione impugnata.

189 L'affermazione, al punto 129 della decisione impugnata, secondo cui l'aiuto legato alle garanzie statali che coprono il 100% del debito del Consorzio e alle agevolazioni fiscali è proporzionato e limitato al minimo necessario, tenendo conto della mera natura e delle dimensioni del progetto di collegamento fisso, appare insufficiente e non suffragata da elementi di prova. Orbene, occorre ricordare che, trattandosi di una deroga al principio generale di incompatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato sancito all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE deve essere interpretato restrittivamente (v. sentenza del 9 aprile 2014, Grecia/Commissione, T-150/12, non pubblicata, EU:T:2014:191, punto 146 e giurisprudenza ivi citata).

190 La Commissione afferma certamente a buon diritto che l'obbligo, di cui al paragrafo 30 della comunicazione sugli IPCIE, di calcolare un tasso di rendimento interno in caso di assenza di uno scenario controfattuale per verificare che l'importo dell'aiuto non superi il minimo necessario affinché il progetto sovvenzionato sia sufficientemente redditizio, è citato soltanto a titolo di «esempio». Tuttavia, l'obbligo di «verificare che l'importo dell'aiuto non superi il minimo necessario affinché il progetto sovvenzionato sia sufficientemente redditizio» è solo un'espressione del principio generale di proporzionalità, che è applicabile nel caso di specie. Orbene, si deve necessariamente constatare che la Commissione non ha effettuato un esame sufficiente per verificare se l'aiuto legato alle garanzie statali fosse limitato al minimo necessario.

191 Infine, le giustificazioni, esposte al punto 129 della decisione impugnata, secondo le quali il ricorso a forme più dirette di aiuti avrebbe aumentato l'onere sul bilancio del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia e quindi il costo totale del progetto e secondo le quali nessuna garanzia sarebbe stata azionata fino ad allora, non sono tali da dissipare i dubbi relativi al fatto che quanto all'elemento di aiuto legato alle garanzie statali, questo è stato limitato al minimo necessario. In primo luogo, l'«onere sul bilancio» del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia e il «costo totale del progetto» non sono necessariamente equivalenti all'elemento di aiuto delle garanzie. In secondo luogo, la decisione impugnata non spiega adeguatamente come calcolare l'elemento di aiuto legato alle garanzie e da quanto sin qui esposto risulta che gli aiuti concessi al Consorzio non sono sufficientemente limitati in termini di importo e durata, anche tenendo conto degli impegni. Pertanto, anche se forme più dirette di aiuti avrebbero potuto eventualmente costituire aiuti più importanti rispetto alle garanzie, non risulta dalla decisione impugnata che quanto all'aiuto legato alle garanzie statali, questo sia stato limitato al minimo necessario per il raggiungimento dell'obiettivo di realizzazione del progetto di interesse comune europeo di collegamento fisso. In terzo luogo, si deve ricordare che l'aiuto è concesso nel momento in cui la garanzia viene prestata, e non nel momento in cui viene attivata o il garante provvede ai pagamenti. Di conseguenza, il fatto che, finora, nessuna garanzia sia stata attivata è influente sulla valutazione del carattere limitato al minimo possibile dell'aiuto contenuto nelle garanzie. Inoltre, una garanzia può tuttavia essere azionata e determinare una perdita effettiva di entrate per lo Stato ancora più importante in quanto le garanzie, nella specie, coprono il 100% di un ammontare di prestiti il cui limite non è noto.

[*omissis*]

196 Da quanto precede risulta che le ricorrenti hanno dato prova di un esame insufficiente e incompleto per quanto riguardava la necessità e la proporzionalità degli aiuti di cui trattasi, che è un indicatore di serie difficoltà che avrebbero dovuto indurre la Commissione ad avviare il procedimento d'indagine formale.

197 Occorre quindi accogliere la quinta censura della seconda parte.

[*omissis*]

iii) Sulla sesta censura, relativa al mancato esame degli effetti negativi degli aiuti concessi al Consorzio sulla distorsione della concorrenza e sull'incidenza sugli scambi fra Stati membri e sull'assenza di ponderazione degli effetti positivi e negativi di detti aiuti

- 200 Nell'ambito della sesta censura, le ricorrenti fanno valere, in sostanza, due argomenti. In primo luogo, deducono l'assenza totale di esame degli effetti negativi degli aiuti di Stato concessi al Consorzio sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. In secondo luogo, esse fanno valere, più specificamente, l'assenza di ponderazione degli effetti positivi di detti aiuti in termini di conseguimento dell'obiettivo di interesse comune perseguito con i loro effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri.
- 201 Secondo le ricorrenti, la Commissione si è concentrata, a torto, al punto 129 della decisione impugnata, sugli effetti che avrebbe avuto il ricorso ad altre forme di aiuti sul bilancio del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia, anziché esaminare gli effetti degli aiuti in questione sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. Esse sottolineano che il cosiddetto criterio della «ponderazione» degli effetti positivi dell'aiuto sulla realizzazione dell'IPCIE con gli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri era tuttavia applicabile al caso di specie, poiché sarebbe stato enunciato dal Tribunale nella sentenza del 25 giugno 1998, *British Airways e a./Commissione* (T-371/94 e T-394/94, EU:T:1998:140, punto 283), e integrato in quasi tutti gli orientamenti a partire da tale sentenza, anche ai paragrafi 26 e da 40 a 44 della comunicazione sugli IPCIE.
- 202 La Commissione contesta tale argomento e afferma, in sostanza, che il criterio della ponderazione avrebbe origine dal testo dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, relativo agli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, ma non farebbe parte dei criteri consueti per l'esame della compatibilità alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Sebbene la comunicazione sugli IPCIE menzioni il criterio della ponderazione, la Commissione ritiene che esso non fosse applicabile *ratione temporis* nel caso di specie.
- 203 In primo luogo, con le loro argomentazioni, i ricorrenti contestano alla Commissione di non aver analizzato, nell'ambito dell'esame di compatibilità, gli effetti degli aiuti di cui trattasi in termini di distorsione della concorrenza e di incidenza sugli scambi all'interno dell'Unione.
- 204 Risulta dalla giurisprudenza che le valutazioni economiche nell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, riguardo alle quali la Commissione gode di un ampio potere discrezionale, devono essere effettuate a livello di Unione, il che significa che la Commissione ha l'obbligo di esaminare l'impatto di un aiuto sulla concorrenza e sul commercio nell'Unione (v. sentenza del 25 giugno 1998, *British Airways e a./Commissione*, T-371/94 e T-394/94, EU:T:1998:140, punto 282 e giurisprudenza ivi citata).
- 205 Occorre rammentare che, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, «[s]alvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». Trattandosi di una deroga al principio generale di incompatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato sancito all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE deve essere interpretato restrittivamente (v. sentenza del 9 aprile 2014, *Grecia/Commissione*, T-150/12, non pubblicata, EU:T:2014:191, punto 146 e giurisprudenza ivi citata).
- 206 Orbene, è stato anche dichiarato che la Commissione disponeva di un ampio potere discrezionale in sede di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, il cui esercizio implicava valutazioni di ordine economico e sociale che dovevano anche essere effettuate a livello dell'Unione (sentenza del 12 dicembre 2014, *Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português/Commissione*, T-487/11, EU:T:2014:1077, punto 83).

- 207 Pertanto, la Commissione ha anche l'obbligo di esaminare l'impatto dell'aiuto sulla concorrenza e sul commercio nell'Unione durante le valutazioni economiche nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Ciò è peraltro conforme a giurisprudenza costante (v. sentenza del 6 luglio 1995, AITEC e a./Commissione, da T-447/93 a T-449/93, EU:T:1995:130, punti 136, 137, 141 e 142 e giurisprudenza ivi citata).
- 208 Nel caso di specie, è pacifico che la Commissione non abbia effettuato tale esame. Al punto 129 della decisione impugnata, la Commissione ha valutato i potenziali effetti di altre forme di aiuti (apporti di capitale, prestiti statali) sul costo totale del progetto e sui bilanci del Regno di Danimarca e del Regno di Svezia, ma in nessun momento ha preso in considerazione gli effetti degli aiuti in questione sulla concorrenza o sugli scambi all'interno dell'Unione, nell'ambito dell'analisi della compatibilità. Tuttavia, le ricorrenti sembrano lamentare in particolare il fatto che gli aiuti in questione permetterebbero al Consorzio di fissare i pedaggi del collegamento fisso in modo artificiosamente basso.
- 209 Pertanto, occorre accogliere la sesta censura, nella parte in cui si riferisce al mancato esame degli effetti degli aiuti concessi al Consorzio sulla distorsione della concorrenza e sull'incidenza sugli scambi fra Stati membri.
- 210 In secondo luogo, per quanto riguarda, più in particolare, la mancata ponderazione degli effetti positivi di un aiuto con i suoi effetti negativi, nella sentenza del 25 giugno 1970, Francia/Commissione (47/69, EU:C:1970:60, punto 7), la Corte ha dichiarato che, per valutare se un aiuto alterasse le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune, fosse necessario accertare, in particolare, se non vi fosse uno squilibrio fra, da un lato, gli oneri che devono subire le imprese interessate e, d'altro lato, i vantaggi derivanti dalla concessione dell'aiuto di cui trattasi. Il Tribunale ne ha dedotto che incombeva alla Commissione ponderare, nell'ambito del suo esame dell'impatto di un aiuto di Stato, gli effetti benefici dell'aiuto e i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata, come peraltro la Commissione stessa aveva rilevato nella sua *Quattordicesima relazione sulla politica di concorrenza* (1984, pag. 143, n. 202) (sentenza del 25 giugno 1998, British Airways e a./Commissione, T-371/94 e T-394/94, EU:T:1998:140, punti 282 e 283).
- 211 Sebbene sia stata espressa in una causa relativa all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, si deve rilevare che la necessità di tale «ponderazione» degli effetti positivi previsti in termini di raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettere da a) a e), TFUE con gli effetti negativi di un aiuto in termini di distorsione della concorrenza e di incidenza sugli scambi tra Stati membri è solo l'espressione del principio di proporzionalità e del principio di interpretazione restrittiva delle deroghe di cui all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE.
- 212 Inoltre, se si dovesse ammettere, come suggerisce la Commissione, che una siffatta ponderazione sia effettuata per alcune deroghe previste all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, ma non per altre, ciò equivarrebbe a riconoscere che, per alcuni degli obiettivi di cui all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, un aiuto potrebbe essere dichiarato compatibile anche se i suoi effetti positivi in termini di raggiungimento degli obiettivi perseguiti erano inferiori ai suoi effetti negativi in termini di distorsione della concorrenza e di incidenza sugli scambi. Una siffatta interpretazione sarebbe tale da creare un'asimmetria nella valutazione delle varie deroghe di cui all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, che sarebbe in contrasto con l'effetto utile delle norme sugli aiuti di Stato.
- 213 Ad abundantiam, occorre osservare che il fatto che la comunicazione sugli IPCIE menzioni tale criterio, al paragrafo 26 e al punto 4.2 intitolato «Prevenzione di indebite distorsioni della concorrenza e valutazione comparata», dimostra che la stessa Commissione lo ritiene applicabile per la valutazione di compatibilità effettuata alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, l'eventualità che la comunicazione sugli IPCIE non sia

applicabile *ratione temporis* non è idonea a confutare l'idea secondo cui il criterio della ponderazione è applicabile *ratione materiae* agli aiuti per la realizzazione di un IPCIE ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3 lettera b), TFUE.

- 214 Si deve quindi respingere l'argomento della Commissione secondo cui il criterio della ponderazione non sarebbe applicabile alle analisi effettuate alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.
- 215 Nel caso di specie, la Commissione rileva che sarebbe evidente che gli effetti negativi dell'aiuto in termini di concorrenza si limitano all'introduzione di un servizio che si sostituisce ai servizi di traghetto che tradizionalmente hanno garantito l'attraversamento del Sund, ma che il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia avrebbero considerato che è interesse comune dell'Unione avere un migliore collegamento e che, pertanto, gli effetti positivi dell'aiuto compensavano nettamente gli effetti negativi. Tuttavia, si deve necessariamente rilevare che tale ragionamento non emerge in alcun modo dalla decisione impugnata, il che indica il mancato esame della Commissione a tale riguardo.
- 216 Di conseguenza, si deve parimenti accogliere la sesta censura della seconda parte, nella parte in cui riguarda la mancata ponderazione degli effetti positivi e negativi degli aiuti di cui trattasi, essendo tale insufficienza indicativa di serie difficoltà.
- 217 In conclusione, senza che sia necessario pronunciarsi sull'applicabilità *ratione temporis* della comunicazione sulle garanzie del 2008 e della comunicazione sugli IPCIE, dalla seconda parte del quarto motivo risulta che l'esame della compatibilità degli aiuti di Stato concessi al Consorzio è stato insufficiente e incompleto in quanto la Commissione, in primo luogo, non ha verificato l'esistenza di condizioni di attivazione delle garanzie statali, in secondo luogo, non era in grado, al termine dell'esame preliminare, di determinare l'elemento di aiuto contenuto nelle garanzie statali, in terzo luogo, non ha verificato l'eventualità di un aiuto al funzionamento che coprisse i costi di gestione, in quarto luogo, non conosceva il limite in termini di importi o di durata precisa degli aiuti di cui trattasi, in quinto luogo, non era in possesso di elementi sufficienti per dimostrare che l'aiuto legato alle garanzie statali e l'aiuto legato agli aiuti fiscali danesi erano limitati al minimo necessario per la realizzazione dell'IPCIE e, in sesto luogo, non ha esaminato gli effetti degli aiuti in questione sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri, né ha effettuato il bilanciamento tra gli effetti negativi e gli effetti positivi. Di conseguenza, si deve constatare che la Commissione ha incontrato serie difficoltà quanto al giudizio di compatibilità degli aiuti di Stato in questione, che avrebbero dovuto obbligarla ad avviare il procedimento di indagine formale.

c) Conclusione sul quarto motivo vertente sugli aiuti di Stato concessi al Consorzio

- 218 Alla luce delle suesposte considerazioni, in particolare dei punti da 81 a 83 e 217 supra, si deve concludere che sussiste un insieme di indizi oggettivi e concordanti attestanti che la Commissione non era in grado, alla data di adozione della decisione impugnata, di superare tutte le serie difficoltà individuate nella fattispecie (v., in tal senso, sentenza del 25 novembre 2014, Ryanair/Commissione, T-512/11, non pubblicata, EU:T:2014:989, punto 106).
- 219 In tali circostanze, la Commissione era tenuta ad avviare il procedimento di indagine formale per raccogliere tutti gli elementi rilevanti per la verifica dei punti contestati e consentire alle ricorrenti e alle altre parti interessate di presentare le loro osservazioni nell'ambito di tale procedimento.
- 220 Pertanto, occorre annullare, sulla base del quarto motivo relativo alla violazione dei diritti procedurali delle parti interessate, la decisione impugnata in quanto essa non solleva obiezioni riguardo alle garanzie statali concesse al Consorzio dal Regno di Danimarca e dal Regno di Svezia e agli aiuti fiscali danesi concessi al Consorzio.

[omissis]

Sulle spese

- 329 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione, rimasta sostanzialmente soccombente, deve essere condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalle ricorrenti.
- 330 Inoltre, ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione C(2014) 7358 final della Commissione europea, del 15 ottobre 2014, è annullata nella parte in cui essa ha deciso di non sollevare obiezioni nei confronti degli aiuti fiscali relativi al deprezzamento degli attivi e al riporto delle perdite concessi alla Øresundsbros Konsortiet dal Regno di Danimarca e delle garanzie concesse alla Øresundsbros Konsortiet dal Regno di Danimarca e dal Regno di Svezia.**
- 2) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**
- 3) **La Commissione sopporterà, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla HH Ferries I/S, dalla HH Ferries Helsingør ApS e dalla HH Ferries Helsingborg AB.**
- 4) **Il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia sopporteranno le proprie spese.**

Berardis

Spielmann

Csehi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 settembre 2018.

Firme

[omissis]