



## Raccolta della giurisprudenza

**Causa T-68/15**  
**(pubblicazione per estratto)**

**HH Ferries I/S, già Scandlines Øresund I/S e a.**  
**contro**  
**Commissione europea**

«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»

Massime – Sentenza del Tribunale (Sesta Sezione) del 19 settembre 2018

1. *Aiuti concessi dagli Stati – Aiuti esistenti – Esame da parte della Commissione della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno – Difficoltà di valutazione – Obbligo della Commissione di avviare il procedimento in contraddittorio – Serie difficoltà – Nozione – Natura obiettiva – Onere della prova – Circostanze che consentono di rilevare l'esistenza di tali difficoltà – Durata e insufficienza o incompletezza dell'esame condotto dalla Commissione nel corso del procedimento di esame preliminare*

*(Artt. 107, § 1, TFUE e 108, §§ 2 e 3, TFUE)*

2. *Aiuti concessi dagli Stati – Esame da parte della Commissione – Esame di un regime di aiuti considerato globalmente – Qualificazione come regime di aiuti – Mancanza di spiegazioni nella decisione impugnata in merito ai motivi di una tale qualificazione – Esame insufficiente e incompleto*

*[Artt. 107, § 1, TFUE e 108 TFUE; regolamento del Consiglio n. 659/1999, art. 1, d), seconde phrase]*

3. *Aiuti concessi dagli Stati – Esame da parte della Commissione – Orientamenti adottati nell'ambito dell'esercizio del potere discrezionale della Commissione – Natura giuridica – Regole di condotta indicative comportanti un'autolimitazione del potere discrezionale della Commissione – Obbligo di rispettare i principi di parità di trattamento, di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto*

*(Artt. 107, § 1, TFUE e 108, § 3, TFUE)*

4. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti al funzionamento – Esclusione – Garanzie statali che coprono i costi di gestione di un collegamento fisso ferroviario-stradale – Qualificazione come aiuto al funzionamento*

*(Art. 107, § 3, TFUE)*

5. *Aiuti concessi dagli Stati – Nozione – Aiuto concesso sotto forma di garanzia – Inclusione*

*(Artt. 107, § 1, TFUE)*

6. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti che contribuiscono alla realizzazione di un progetto importante d'interesse europeo – Criteri – Rispetto del principio di proporzionalità*

*[Artt. 107, § 1, TFUE e 107, § 3, b), TFUE; comunicazione della Commissione 2014/C 188/02, punto 30]*

7. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti che contribuiscono alla realizzazione di un progetto importante d'interesse europeo – Aiuti sotto forma di garanzie – Calcolo dell'elemento di aiuto in una garanzia pubblica – Obblighi della Commissione*

*[Art. 107, § 3, b), TFUE]*

8. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Potere discrezionale della Commissione – Riferimento al contesto dell'Unione*

*[Art. 107, § 3, b) e c), TFUE]*

9. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti che contribuiscono alla realizzazione di un progetto importante d'interesse europeo – Criteri – Bilanciamento degli effetti positivi previsti di un aiuto in termini di raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE con i suoi effetti negativi in termini di distorsione della concorrenza e di incidenza sugli scambi tra Stati membri*

*[Art. 107, § 3, TFUE]*

1. V. il testo della decisione.

(v. punti 60-63)

2. 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.

Il fatto che la Commissione non fornisca chiarimenti nella decisione impugnata sui motivi per i quali tali garanzie debbano essere considerate regimi di aiuti costituisce un elemento che rivela la sussistenza di un esame insufficiente e incompleto.

A tal riguardo, anche ammesso che si possa dedurre dalla decisione che le garanzie statali rientrino nella definizione di regimi di aiuti fornita dall'articolo 1, lettera d), seconda frase, del regolamento n. 659/1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 TFUE, 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», come afferma la Commissione, la decisione deve indicare perché gli aiuti contenuti nelle garanzie statali soddisfano la condizione in base alla quale l'aiuto non deve essere legato a uno specifico progetto. Inoltre, 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. Non si tratta infatti di nozioni giuridiche diverse, ma di un elemento di fatto che non può variare da una valutazione giuridica all'altra.

A tale riguardo, le garanzie statali non possono 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 costruttore 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.

Ne consegue 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.

(v. punti 68, 75, 76, 79-81)

3. V. il testo della decisione.

(v. punto 94)

4. 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. 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, per loro stessa natura, di conseguire uno qualsiasi degli obiettivi fissati dalle summenzionate disposizioni derogatorie. Vi è dunque la presunzione secondo la quale gli aiuti al funzionamento falsano, per loro stessa natura, la concorrenza e alterano le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune. Tali aiuti sono in via di principio vietati.

Può costituire un aiuto al funzionamento un aiuto concesso sotto forma di garanzie statali che coprono i costi di gestione di un collegamento fisso ferroviario-stradale.

(v. punti 103, 104, 108)

5. V. il testo della decisione.

(v. punto 120)

6. V. il testo della decisione.

(v. punti 142-144, 189, 190)

7. Poiché, in particolare, l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE dev'essere interpretato restrittivamente, spetta alla Commissione verificare che un aiuto contenuto in garanzie statali, che coprono sia i costi di costruzione che i costi di gestione di un collegamento fisso ferroviario-stradale, e un aiuto contenuto in aiuti fiscali siano necessari e proporzionati allo scopo perseguito. A tal riguardo, indipendentemente dalle norme sostanziali applicabili *ratione temporis*, 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. Infatti, 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. 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. 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.

(v. punti 148-151)

8. 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. La Commissione ha tale medesimo obbligo durante le valutazioni economiche nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

(v. punti 204, 207)

9. Per valutare se un aiuto alteri le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune, è necessario accertare, in particolare, se non vi sia 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. Ne deriva che incombe alla Commissione operare un bilanciamento, nell'ambito del suo esame dell'impatto di un aiuto di Stato, tra gli effetti benefici dell'aiuto e i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata. La necessità di tale bilanciamento 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.

Inoltre, se si dovesse ammettere che un siffatto bilanciamento sia effettuato 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 fossero 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. Si deve quindi respingere l'argomento secondo cui il criterio del bilanciamento non sarebbe applicabile alle analisi effettuate alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

(v. punti 210-212, 214)