

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

L 32



Edizione
in lingua italiana

Legislazione

64° anno
29 gennaio 2021

Sommario

II Atti non legislativi

DECISIONI

- ★ **Decisione (UE) 2021/69 della Commissione, del 24 febbraio 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.43549 (2017/C)(ex2017/FC)(ex.2016/NN)(ex.2015/EO) attuato dalla Romania a favore di CFR Marfă [notificata con il numero C(2020) 1115] ⁽¹⁾** 1

⁽¹⁾ Testo rilevante ai fini del SEE.

Gli atti i cui titoli sono stampati in caratteri chiari appartengono alla gestione corrente. Essi sono adottati nel quadro della politica agricola e hanno generalmente una durata di validità limitata.

I titoli degli altri atti sono stampati in grassetto e preceduti da un asterisco.

IT

II

(Atti non legislativi)

DECISIONI

Nella versione pubblicata della presente decisione alcune informazioni sono state omesse, ai sensi degli articoli 30 e 31 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, riguardante la non divulgazione di informazioni coperte dal segreto professionale. Le omissioni sono indicate tra parentesi quadre [...].	VERSIONE PUBBLICA Il presente documento è reso disponibile esclusivamente a titolo informativo.
---	--

DECISIONE (UE) 2021/69 DELLA COMMISSIONE

del 24 febbraio 2020

relativa all'aiuto di Stato SA.43549 (2017/C)(ex2017/FC)(ex.2016/NN)(ex.2015/EO) attuato dalla Romania a favore di CFR Marfă

[notificata con il numero C(2020) 1115]

(Il testo in lingua rumena è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente alle suddette disposizioni ⁽¹⁾, e tenuto conto di tali osservazioni,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Con lettera del 24 settembre 2015, la Romania ha informato la Commissione che nel giugno 2013 ha convertito in azioni un debito pubblico pari a 1 669 milioni di RON (circa 363 milioni di EUR ⁽²⁾) dovuto dall'impresa Societatea Națională de Transport Feroviar de Marfa CFR SA (in appresso «CFR Marfă»), un'impresa che si occupa di trasporto merci su rotaia di proprietà dello Stato, a CFR Infrastructură, un gestore dell'infrastruttura ferroviaria di proprietà dello Stato, vari enti di previdenza sociale ed autorità fiscali ⁽³⁾. Sulla base delle informazioni fornite dalla Romania, la Commissione ha deciso di aprire d'ufficio un caso concernente le misure concesse a favore di CFR Marfă, registrato con il numero SA.43549 (2015/CP).

⁽¹⁾ GU C 198 dell'8.6.2018, pag. 16.

⁽²⁾ Il tasso di cambio utilizzato nella presente decisione è identico a quello impiegato nella decisione di avvio, ovvero 1 EUR = 4,6 RON, come indicato sul sito web della BCE il 13 settembre 2017. I valori in EUR sono forniti a mero scopo informativo; i valori ufficiali sono presentati in RON. https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/euro_reference_exchange_rates/html/eurofxref-graph-ron.en.html.

⁽³⁾ Decreto d'urgenza n. 61/2013 che disciplina determinate misure finanziarie-fiscali del 12 giugno 2013, pubblicato nella Gazzetta ufficiale rumena n. 363 del 18 giugno 2013.

- (2) Con lettere del 17 novembre 2015, del 6 luglio 2016 e del 6 aprile 2017, la Commissione ha chiesto informazioni sulle misure concesse a favore di CFR Marfă. La Romania ha risposto con lettere datate 24 dicembre 2015, 10 e 11 agosto 2016 e 12 maggio 2017. Il 5 ottobre 2016 la Romania ha inoltre fornito una notifica preliminare in merito alla capitalizzazione del debito che è stata riunita nel caso di aiuti di Stato avviato d'ufficio di cui sopra.
- (3) Il 6 marzo 2017 la Commissione ha ricevuto una denuncia formale («denuncia») dall'Associazione degli operatori privati del trasporto merci ferroviario in Romania («la denunciante» od «OPSFPR», abbreviazione per la denominazione rumena *Organizația Patronală a Societăților Feroviare Private din Romania*) ⁽⁴⁾, che rappresenta gli interessi di imprese private operanti nel settore del trasporto ferroviario di merci in Romania. Il 6 aprile 2017 tale denuncia, unitamente a una richiesta di ulteriori informazioni tecniche, è stata inviata alla Romania. Il 12 maggio 2017 la Romania ha presentato le proprie osservazioni in merito alla denuncia.
- (4) Il 19 settembre la denunciante ha presentato alla Commissione un addendum alla denuncia. La versione non riservata dell'addendum è stata trasmessa alla Romania invitandola a presentare osservazioni in merito. Il 6 ottobre 2017 la Romania ha risposto.
- (5) Con lettera del 18 dicembre 2017, la Commissione ha informato la Romania di aver deciso di avviare il procedimento di indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) («la decisione di avvio») in relazione all'aiuto.
- (6) La decisione della Commissione di avviare il procedimento (in appresso «decisione di avvio») è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ⁽⁵⁾. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni in merito all'aiuto/alla misura.
- (7) Il 20 febbraio 2018 la Commissione ha ricevuto le osservazioni iniziali della Romania in merito alla decisione di avvio.
- (8) Il 6 luglio 2018 alla Commissione sono pervenute altresì osservazioni formulate da interessati. Il 16 luglio 2018 la Commissione le ha inoltrate alla Romania dandole l'opportunità di replicare. Con lettera del 14 agosto 2018 la Romania ha presentato le proprie osservazioni in merito a quelle formulate da terzi.
- (9) La Commissione ha inviato successive richieste di informazioni alla Romania, in particolare il 14 novembre 2018 e il 15 marzo 2019, alle quali le autorità rumene hanno risposto rispettivamente il 19 dicembre 2018 e il 27 giugno, 9 luglio, 13 settembre e 6 novembre 2019.
- (10) La Commissione ha tenuto varie riunioni con le autorità rumene, la più recente delle quali il 24 luglio 2019, in seguito alla quale la Romania ha presentato ulteriori informazioni il 13 settembre 2019.

2. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELL'AIUTO

2.1. Beneficiario

- (11) CFR Marfă è una società a responsabilità limitata interamente di proprietà statale («impresa statale») che fornisce servizi di trasporto ferroviario merci e gestisce terminali multimodali. La Romania, in qualità di azionista unico, gestisce e controlla attualmente l'impresa (ad esempio per quanto concerne il suo bilancio annuale) tramite il ministero dei Trasporti.
- (12) CFR Marfă è stata costituita come una società per azioni il 1° ottobre 1998, a seguito della riorganizzazione dell'impresa ferroviaria rumena storica, *Societatea Națională Căile Ferate Române* («SNCFR») ⁽⁶⁾, una società ferroviaria integrata verticalmente, che è stata poi suddivisa in cinque imprese indipendenti: CFR Infrastructură (o CFR SA, gestore dell'infrastruttura, interamente di proprietà dello Stato, in appresso: «CFR Infrastructură»); CFR Marfă; CFR Călători (operatore del trasporto ferroviario di passeggeri, interamente di proprietà dello Stato); CFR Gevaro (impresa che fornisce servizi collegati a vagoni ristorante e vagoni letto) e *Societatea de Administrare Active Feroviare* — SAAF (impresa di gestione del materiale rotabile in eccesso, che deve essere venduto, sottoposto a locazione finanziaria o rottamato).

⁽⁴⁾ Al momento della presentazione della denuncia l'Associazione contava 16 membri di cui 13 attivi nel settore del trasporto ferroviario di merci (contrapposto al trasporto ferroviario di passeggeri). I membri erano: Grup Feroviar Român SA («GFR»), Deutsche Bahn Cargo Romania («DB Cargo Romania»), Unicom Tranzit SA («Unicom Tranzit»), Cargo Trans Vagon SA («Cargo Trans Vagon»), Transferoviar Grup SA («Transferoviar Grup»), Vest Trans Rail S.R.L. («Vest Trans Rail»), Servtrans Invest SA («Servtrans Invest»), Tehnotrans Feroviar S.R.L. («Tehnotrans»), Via Terra Spedition, Rail Cargo Carrier Romania (parte del gruppo Austrian Rail Cargo), Tim Rail Cargo, Rail Force S.R.L. e Trans Expedition Feroviar S.R.L.

⁽⁵⁾ Cfr. nota 1.

⁽⁶⁾ Decreto d'urgenza del governo n. 12/1998 sulla riorganizzazione di SNCFR e del trasporto ferroviario.

- (13) CFR Marfă assicura il trasporto ferroviario, inter alia, di prodotti nazionali quali carbone, cemento, prodotti chimici, granaglie e olio, legname, sale e metalli; gestisce terminali multimodali e fornisce servizi ausiliari, quali servizi di deposito, servizi carburante e logistica. Tra i principali clienti di CFR Marfă vi sono altre imprese statali, quali CE Hunedoara, gli ex fabbricanti di prodotti chimici Oltchim e Salrom, nonché imprese di teleriscaldamento.
- (14) Nel 2017 il trasporto merci su rotaia ha rappresentato il 30,2 % del mercato del trasporto merci in Romania, rispetto al 30,7 % nel 2013 e a soltanto il 24,9 % nel 2007 ⁽⁷⁾. La quota del trasporto su strada è stata relativamente più elevata, oscillando tra il 53,5 % nel 2007 e il 40,3 % nel 2013 e il 42,4 % nel 2017; la quota del trasporto attraverso vie navigabili interne è passata dal 25,2 % nel 2007 al 29 % nel 2013 e al 27,4 % nel 2017 ⁽⁸⁾.
- (15) Nel 1998 la Romania ha consentito l'accesso alla propria rete ferroviaria da parte di operatori stranieri del trasporto ferroviario di merci ⁽⁹⁾. Dall'adesione della Romania all'UE nel 2007 la quota di mercato di CFR Marfă nel settore del trasporto merci su rotaia misurata in termini di volume (migliaia di tonnellate di merci trasportate) è diminuita costantemente passando dal [70-80] % nel 2007 al [50-60] % nel 2014 e al [40-50] % nel 2018. Anche la quota di mercato di CFR Marfă misurata in termini di volume di trasporto (tonnellate-km) è diminuita, passando dal [60-70] % nel 2007 al [40-50] % nel 2014 e al [30-40] % nel 2018 ⁽¹⁰⁾. Tale dato rappresenta la quota di CFR Marfă, pari al [5-10] % del mercato totale del trasporto merci in Romania, rispetto alla quota di mercato combinata degli operatori privati del trasporto ferroviario di merci, che è pari al [10-20] % ⁽¹¹⁾.

Tabella 1

Evoluzione della quota di mercato (trasporto ferroviario di merci) CFR Marfă 2007-2018

Quota di mercato (in %)		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (*)
in termini di volume di merci trasportate	CFR Marfă	[70-80]	[60-70]	[50-60]	[50-60]	[60-70]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[40-50]	[40-50]	[40-50]
	Altri operatori del trasporto ferroviario di merci	[20-30]	[30-40]	[40-50]	[40-50]	[30-40]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[50-60]
in termini di volume di trasporto (t/km)	CFR Marfă	[60-70]	[50-60]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[30-40]	[30-40]	[30-40]
	Altri operatori del trasporto ferroviario di merci	[30-40]	[40-50]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[60-70]	[60-70]	[60-70]	[60-70]

(*) solo primi 9 mesi del 2018.

Fonte: osservazioni presentate dalla Romania del 24 dicembre 2015; risposta della Romania del 12 maggio 2017, allegato 2; risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 29.1.

⁽⁷⁾ Cfr. risposta della Romania alla domanda 2, allegato 2 alla risposta della Romania del 12 maggio 2017 e dati Eurostat disponibili all'indirizzo: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_rk320&language=en.

⁽⁸⁾ Ibidem.

⁽⁹⁾ Articolo 15, secondo comma, del decreto d'urgenza del governo n. 12/1998.

⁽¹⁰⁾ Cfr. risposta della Romania del 27 giugno 2019, punti 49-51.

⁽¹¹⁾ Cfr. risposta della Romania alla domanda 2; allegato 2 alla risposta della Romania del 12 maggio 2017; risposta della Romania del 27 giugno 2018, punto 29.1.

- (16) Al momento della decisione di avvio, sul mercato rumeno erano attivi circa 20 operatori del trasporto ferroviario di merci. I principali concorrenti di CFR Marfă sono tutti operatori privati che detengono le seguenti quote di mercato (in termini di tonnellate-km): SC Group Feroviar Roman SA ⁽¹²⁾ («GFR»; [20-30] % nel 2012 e [20-30] % nel 2016); SC Unifertrans SA ([5-10] % nel 2012 e [5-10] % nel 2016); SC Cargo Trans Vagon SA ([5-10] % nel 2012 e [0-5] % nel 2016); SC DB Schenker Rail Romania ([5-10] % nel 2012 e [10-20] % nel 2016); SC Transferoviar Grup SA ([0-5] % nel 2012 e [0-5] % nel 2016) e Rail Cargo Carrier Romania ([0-5] % nel 2016) ⁽¹³⁾. Al momento il numero di vettori attivi nel mercato rumeno del trasporto ferroviario di merci è salito a 28 ⁽¹⁴⁾.

2.2. Le difficoltà finanziarie di CFR Marfă prima della fallita privatizzazione nel 2013

- (17) Negli ultimi dieci anni l'attività commerciale di CFR Marfă è andata progressivamente diminuendo. Il volume di carico trasportato da CFR Marfă è diminuito costantemente, passando da [...] migliaia di tonnellate nel 2007 a [...] migliaia di tonnellate nel 2016 (cfr. tabella 2).

Tabella 2

Volume di carico di CFR Marfă in migliaia di tonnellate nel periodo 2007-2017 per categoria

In migliaia di tonnellate	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Volume di carico trasportato	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Fonte: osservazioni presentate dalla Romania del 24 dicembre 2015; risposta della Romania del 12 maggio 2017, allegato 1; risposta della Romania del 19 dicembre 2018, sottosezione E punto 13.

- (18) Con il ridimensionamento dell'attività commerciale di CFR Marfă è andato diminuendo progressivamente anche il numero di dipendenti, che è passato da 15 992 in equivalenti a tempo pieno («ETP») nel 2009 a 6 508 nel 2014, a 6 155 nel 2016 e a 5 717 nel 2018 (cfr. tabella 3).

Tabella 3

Dipendenti di CFR Marfă in ETP nel periodo 2009-2018

In ETP	1999	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Numero di dipendenti	29 289	15 992	10 813	8 257	9 053	8 767	6 508	6 454	6 155	5 995	5 717

Fonte: osservazioni presentate dalla Romania il 24 dicembre 2015; risposta della Romania del 12 maggio 2017, allegato 1, bilanci annuali dell'impresa ⁽¹⁾; risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 49.

⁽¹⁾ Relazioni annuali disponibili sul sito web di CFR Marfă (ad esempio <http://www.cfrmarfa.cfr.ro/images/stories/financiar/indicatori%20financiar/indicatori%20financiar%20conform%20bilantului%20depus%20pe%20anul%20202017.pdf>).

- (19) I fattori descritti ai considerando 15 e 16 hanno inciso negativamente sulla situazione finanziaria di CFR Marfă. Come illustrato nella tabella 4, CFR Marfă ha dovuto affrontare difficoltà finanziarie per diversi anni.

Tabella 4

indicatori finanziari chiave relativi a CFR Marfă nel periodo 2009-2016

In milioni di RON	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fatturato totale	1 097,30	1 056,10	1 150,00	1 020,60	961,50	954,90	775,94	673,61

⁽¹²⁾ GFR fa parte del gruppo Grampet, composto da 14 società attive nel settore del trasporto ferroviario in Europa centrale e sudorientale.

⁽¹³⁾ Cfr. allegato 1 alla risposta della Romania del 12 maggio 2017 alla richiesta di informazioni presentata dalla Commissione.

⁽¹⁴⁾ Risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 51.2.

In milioni di RON	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EBITDA	- 186,60	- 97,10	25,10	- 41,50	- 89,70	17,70	27,56	- 43,69
Interessi passivi	31,40	29,40	27,00	23,10	16,00	12,90	8,98	5,62
Debito totale	1 261,60	1 673,40	1 891,20	2 186,60	666,30	720,20	788,25	868,13
Patrimonio netto	93,60	- 343,50	- 471,90	- 904,60	566,20	540,50	405,21	302,00
Capitale sociale sottoscritto	247,33	248,15	251,60	263,96	1 987,54	1 988,35	2 012,12	2 012,12
Altre voci del capitale proprio	- 153,69	- 591,62	- 723,50	- 1 168,58	- 1 420,20	- 1 447,69	- 1 606,91	- 1 710,13
— Riserve di rivalutazione	93,91	120,62	107,98	106,46	114,90	101,99	88,08	88,08
— Riserve	236,22	253,62	266,15	279,17	293,50	306,36	201,05	201,05
— Utile/perdita accumulato/a	- 141,84	- 430,59	- 1 004,18	- 1 149,12	- 1 565,68	- 1 828,88	- 1 736,85	- 1 844,48
— Utile/perdita annuale	- 341,98	- 535,27	- 93,45	- 405,09	- 262,92	- 27,16	- 159,19	- 154,78
% del capitale sociale perso	- 62	- 238	- 288	- 443	- 71	- 73	- 20	- 15
Rapporto debito/capitale	13,48	- 4,87	- 4,01	- 2,42	1,18	1,33	1,94	2,87
Rapporto di copertura EBITDA/interessi	- 5,94	- 3,30	0,93	- 1,80	- 5,61	1,37	3,07	- 7,77

Fonte: osservazioni presentate dalla Romania del 24 dicembre 2015; risposta della Romania del 12 maggio 2017, allegato 1.

- (20) CFR Marfă è in perdita dal 2008 ⁽¹⁵⁾. Le perdite annuali accumulate negli esercizi finanziari dal 2009 al 2012 sono ammontate a 1 149,12 milioni di RON (circa 250 milioni di EUR), dato questo che ha rappresentato il fattore principale per la diminuzione del patrimonio netto da un valore positivo di 93,6 milioni di RON (circa 20 milioni di EUR) nel 2009 a un valore negativo di 904,60 milioni di RON (circa 197 milioni di EUR) nel 2012. Il patrimonio netto è diventato positivo nel 2013, registrando un valore pari a 566,20 milioni di RON (circa 123 milioni di EUR), principalmente in considerazione della capitalizzazione del debito concessa dallo Stato ⁽¹⁶⁾ per 1 669 milioni di RON (circa 363 milioni di EUR). Il costante deterioramento del patrimonio netto è ripreso nel 2013 (subito dopo la capitalizzazione del debito del 2013) ed è proseguito nel 2015 e nel 2016.
- (21) Come riepilogato nella tabella 5, CFR Marfă presentava un livello di debito significativo già nel 2010, pari al 126 % delle attività totali. Nel contesto del deterioramento della situazione finanziaria dell'impresa, dal 2010 al 2012 i debiti di CFR Marfă sono aumentati di circa il 31 %, raggiungendo l'importo di 2 186,56 milioni di RON (circa 475 milioni di EUR), ossia il 171 % delle attività totali.

⁽¹⁵⁾ Nel 2007 l'impresa ha comunque registrato un utile netto di 4,73 milioni di RON (circa 1,02 milioni di EUR), mentre nel 2008 ha registrato perdite annuali pari a 169,45 milioni di RON (36,83 milioni di EUR). Fonte: indicatori finanziari tratti dai bilanci del 2007 e del 2008 disponibili sul sito web di CFR Marfă all'indirizzo: http://www.cfrmarfa.cfr.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=75%3Aindicatori-financiari-conform-bilantului-depus-pe-anul-2007-&catid=35&Itemid=194&lang=ro; e http://www.cfrmarfa.cfr.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=170%3Aindicatori-financiari-conform-bilantului-depus-pe-anul-2008-&catid=35&Itemid=194&lang=ro.

⁽¹⁶⁾ Cfr. considerando 1 e sottosezione 4.1.5.2.

- (22) Nel 2012 le passività correnti (con scadenza inferiore a un anno) rappresentavano l'87 % del totale delle passività di CFR Marfă ed erano costituite da debiti commerciali, debiti tributari e altre passività (cfr. tabella 5 di seguito).

Tabella 5

Panoramica dei debiti di CFR Marfă nel periodo 2010-2016

In milioni di RON	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Accantonamenti	215,72	96,92	61,1	31,69	1,97	2,68	1,55
Prestiti a lungo termine	324,74	272,82	223,77	169,95	113,23	57,15	—
Entrate differite	2,24	2,49	2,23	2,49	1,61	1,73	1,4
Passività non correnti	542,7	372,23	287,1	204,13	116,81	61,56	2,95
Debiti commerciali*	556,36	709,55	841,85	301,12	448,10	604,60	731,54
Prestiti a breve termine	97,38	89,06	83,02	67,23	77,55	83,50	81,46
Imposte	310,86	487,48	631,57	52,15	69,00	14,07	30,79
Altre passività	166,13	232,86	343,02	36,30	8,25	24,52	21,39
Passività correnti	1 130,73	1 518,95	1 899,46	456,80	602,90	726,69	865,18
Debiti totali	1 673,43	1 891,18	2 186,56	660,93	719,71	788,25	868,13
Totale attività (= patrimonio + debiti)	1 329,96	1 419,28	1 281,94	1 227,16	1 260,21	1 193,47	1 170,12

Fonte: osservazioni presentate dalla Romania del 24 dicembre 2015; applicazione del criterio dell'investitore privato (* per debiti commerciali), Deloitte, 29 marzo 2013; risposta della Romania del 12 maggio 2017, allegato 1; relazioni finanziarie pubblicate sul sito web di CFR Marfă: <http://www.cfrmarfa.cfr.ro/images/stories/financiar/sit%20fin%20extinse/Situatii%20financiare%20extinse%20la%2031.12.2014.pdf>.

- (23) Dal 2010 al 2012 i debiti commerciali di CFR Marfă sono aumentati del 53 %, passando da 562,61 milioni di RON (circa 122 milioni di EUR) a 862,43 milioni di RON (circa 187 milioni di EUR). La maggior parte dei debiti commerciali in essere ([90-100] % del totale dei debiti commerciali nel 2012) può essere attribuita a imprese statali, ossia a CFR Infrastructură, Informatica Feroviară⁽¹⁷⁾, CFR Călători e altri (cfr. tabella 6).

Tabella 6

Panoramica dei debiti commerciali di CFR Marfă nel periodo 2010-2016

In milioni di RON	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totale debiti commerciali	562,61	726,74	862,43	318,72	465,70	607,68	724,17	934,66	991,88
— di cui verso imprese statali	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽¹⁷⁾ Informatica Feroviară è controllata al 100 % da CFR Infrastructură e fornisce servizi informatici e software per il settore ferroviario.

In milioni di RON	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
— di cui verso CFR Infrastructură	412,68	582,77	716,30	213,47	348,65	505,26	623,54	826,09	860,93
% di CFR Infrastructură rispetto al totale dei debiti commerciali	73,35	80,19	83,06	66,98	74,86	83,15	86,10	88,38	86,80

Fonte: osservazioni presentate dalla Romania il 27 giugno 2019, punto 39 e calcoli propri della Commissione ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Vi sono lievi differenze tra gli ultimi dati forniti nella risposta della Romania del 27 giugno 2019 (pagina 39) sul debito a breve termine e sui debiti commerciali di CFR Marfă (tanto complessivamente quanto suddivisi per categoria) rispetto ai dati precedenti forniti dalla Romania o reperiti nelle varie relazioni finanziarie annuali sul sito web dell'impresa, circostanza questa che spiega la differenza tra alcuni dei dati della tabella 6 rispetto a quelli della tabella 5. Tali differenze non sono tuttavia rilevanti ai fini della valutazione dell'aiuto concesso e pertanto la Commissione si baserà sugli ultimi dati a sua disposizione per la valutazione dei debiti di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato e nei confronti di CFR Infrastructură come risulta dagli ultimi dati presentati dalla Romania nella sua risposta del 27 giugno 2019.

- (24) Secondo le informazioni fornite dalla Romania, per i debiti scaduti nei confronti di CFR Infrastructură, a CFR Marfă sono stati addebitati interessi e maggiorazioni di mora (cfr. tabella 7).

Tabella 7

Panoramica delle passività scadute (inclusi tasso di interesse e maggiorazioni di mora) dovute da CFR Marfă a CFR Infrastructură

Milioni di RON	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Importo scaduto, di cui	347	515,66	663,96	182,6	314,28	460,57	557,57	777,33	950,08
% di tasso di interesse e maggiorazioni di mora (giornaliero)	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,05	0,05	0,03	0,03
Interessi e maggiorazioni di mora fatturati entro l'anno	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
% del debito totale rappresentato da CFR Infrastructură	30,57	28,08	34,44	34,15	27,65	62,24	61,78	76,57	73,23

Fonte: risposta della Romania del 27 giugno 2019, punti 36 e 39.

- (25) I debiti di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato costituiti da debiti tributari in sospeso e pagamenti di contributi sociali in sospeso (previdenza sociale, contributo all'assicurazione sanitaria, contributo al fondo di disoccupazione e al fondo speciale) sono più che raddoppiati, passando da 376,21 milioni di RON (circa 82 milioni di EUR) nel 2010 a 838,47 milioni di RON (circa 183 milioni di EUR) nel 2012 (cfr. tabella 8).
- (26) Allo stesso tempo, i prestiti bancari privati in essere di CFR Marfă sono diminuiti, passando da [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) nel 2010 a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) nel 2012 (cfr. anche considerando 191 che spiega che CFR Marfă ha dato la priorità al rimborso di prestiti bancari privati, al pagamento di stipendi e fornitori non pubblici, rinviando i pagamenti a favore del bilancio dello Stato).
- (27) Secondo le autorità rumene, dalla seconda metà del 2013 in poi, CFR Marfă non aveva più debiti scaduti nei confronti del bilancio dello Stato (cfr. tabella 8).

Tabella 8

Panoramica dei debiti scaduti di CFR Marfă (inclusi interessi e maggiorazioni) nei confronti del bilancio dello Stato dal 2008 (amministrazione fiscale, pensioni pubbliche, lavoro e previdenza sociale inclusi)

In milioni di RON	2008	2009	2010	2011	2012 (*)	Giugno 2013 (**)	Dopo giugno 2013	2014	2015	2016 (***)	2017 (****)	2018
Importo capitale	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Interessi per ritardato pagamento	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Maggiorazioni di mora	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TOTALE debiti scaduti verso il bilancio dello Stato	130,2	309,41	376,21	627,4	838,47	1 001,2	0	0	0	0	0	19,9

(*) I dati di CFR Marfă per il 2012 comprendono un debito aggiuntivo assunto il 28 giugno 2012 dall'impresa attraverso fusioni con SC Intreținere și Reparații Vagoane SA ([...] milioni di RON) e con SC de Transport Maritim de Coastă Ferry Boat SA ([...] milioni di RON). Cfr. risposta della Romania alle domande 16 e 19 della richiesta di informazioni della Commissione del 12 marzo 2019, presentata il 27 giugno 2019.

(**) Debito scaduto verso il bilancio dello Stato da parte di CFR Marfă che è stato interamente cancellato nel luglio del 2013 a seguito della capitalizzazione del debito. Tale dato non comprende le passività per un importo pari a 668 milioni di RON di CFR Infrastructură, che sono state rilevate da CFR Marfă ai sensi dei decreti d'urgenza del governo 32/13 e 61/13 - cfr. allegato 4 alle osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio.

(***) Gli interessi e le maggiorazioni di mora ammontavano congiuntamente a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) nel giugno 2013 - cfr. allegato 4 alle osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio.

(****) Per gli anni 2016 e 2017 cfr. considerando 89 e 90.

Fonte: risposta della Romania del 27 giugno 2019, punti 18, 19 e 21; nonché allegato 4 alle osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio presentate il 20 febbraio 2018 («Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio»).

2.3. Storia dei tentativi falliti di privatizzazione di CFR Marfa e della capitalizzazione del debito del 2013

- (28) CFR Marfă è inclusa nell'elenco delle imprese statali monitorate dal Fondo Monetario Internazionale («FMI») e dalla Banca mondiale⁽¹⁸⁾ ed è stata altresì oggetto del secondo e del terzo programma di assistenza finanziaria alla bilancia dei pagamenti⁽¹⁹⁾. Nel 2010 i creditori internazionali hanno raccomandato alla Romania di privatizzare le sue quote di maggioranza in diverse imprese statali, tra le quali CFR Marfă, al fine di ridurre i pagamenti in sospeso e gli arretrati che incidono negativamente sul bilancio statale della Romania.
- (29) Stando alle informazioni accessibili al pubblico, la Romania intendeva privatizzare CFR Marfă almeno sin dal 2007⁽²⁰⁾. In una lettera di intenti del 16 giugno 2010 la Romania ha dichiarato di aver intenzione di mantenere l'impegno di privatizzare CFR Marfă nel 2011⁽²¹⁾.
- (30) Alla luce degli impegni assunti attraverso la lettera di intenti e il memorandum tecnico d'intesa firmato con l'FMI e contemporaneamente con l'UE⁽²²⁾, la Romania ha approvato la strategia di privatizzazione per una quota di maggioranza (51 %) di CFR Marfă con decisione del governo n. 46 del 13 febbraio 2013.

⁽¹⁸⁾ Cfr. FMI/Romania: lettera di intenti e memorandum tecnico d'intesa del 5 febbraio 2010; FMI/Romania: lettera di intenti, memorandum tecnico d'intesa del 16 giugno 2010 e altri documenti accessibili al seguente indirizzo: <http://www.imf.org/external/country/rou/index.htm?type=9998#23>, accesso effettuato il 31 marzo 2016.

⁽¹⁹⁾ Cfr. ad esempio il documento istituzionale 312 del novembre 2015 intitolato *Balance of Payments Assistance Programme: Romania, 2013-2015* disponibile in inglese all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip012_en_2.pdf, pagine 3, 28 e 30.

Per i programmi precedenti, cfr. anche: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip012_en_2.pdf.

⁽²⁰⁾ Cfr. ad esempio gli articoli di stampa accessibili ai seguenti indirizzi: http://english.banknews.ro/article/2370_ministry_of_transport_wants_1_billion_euros_from_cfr_marfa_privatisation.html, articolo del 13 dicembre 2016, <https://www.railwaygazette.com/news/freight-for-sale/32838.article>, articolo del 31 marzo 2008, accesso effettuato il 17 marzo 2016.

⁽²¹⁾ FMI, 2010, Romania — *Staff Report for the 2010 Article IV Consultation, Fourth Review Under the Stand-By Arrangement, and Requests for Modification and Waiver of Non-observance of Performance Criteria—Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; Statement by the Executive Director for Romania*. Relazione specifica per paese dell'FMI n. 10/227, luglio 2010, pagina 97.

⁽²²⁾ Cfr. allegato 4 del documento istituzionale 312 del novembre 2015 intitolato *Balance of Payments Assistance Programme: Romania, 2013-2015*, disponibile in inglese all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip012_en_2.pdf, in particolare le pagine 57, 69, 71 e 81.

- (31) Secondo informazioni accessibili al pubblico, il 5 aprile 2013 il ministero rumeno dei Trasporti ha pubblicato un avviso concernente la vendita del 51 % della partecipazione in CFR Marfă con un prezzo di partenza di 797 milioni di RON (circa 173 milioni di EUR) ⁽²³⁾. All'8 maggio 2013 la Romania aveva ricevuto tre offerte per le azioni di CFR Marfă da parte di OmniTRAX Inc. (impresa con sede negli Stati Uniti), GFR e di un consorzio di Transferoviar Grup e Donau-Finanz ⁽²⁴⁾. Il 15 maggio 2013 la Romania ha annunciato che tutte e tre le domande erano state respinte e che avrebbe riavviato il processo di privatizzazione ⁽²⁵⁾.
- (32) Il 17 maggio 2013 la Romania ha pubblicato un avviso relativo alla vendita di azioni di CFR Marfă nei mezzi di comunicazione internazionali, nazionali e locali così come sui siti web del ministero dei Trasporti e di CFR Marfă. I potenziali investitori sono stati invitati a esprimere il loro interesse all'acquisizione della quota di maggioranza (51 %) di CFR Marfă entro il 23 maggio 2013.
- (33) In data 23 maggio 2013 sono state valutate le manifestazioni di interesse presentate contenenti documenti di prequalifica ed è stata definita una rosa di offerenti prequalificati. Gli offerenti selezionati, il consorzio Transferoviar Grup e Donau-Finanz, GFR e OmniTRAX Inc., sono stati informati con lettera del 23 maggio 2013.
- (34) Tra il 24 maggio 2013 e il 20 giugno 2013 gli offerenti prequalificati hanno avuto accesso alla sala dati (*data room*), circostanza questa che ha consentito loro di svolgere analisi di dovuta diligenza. Gli offerenti prequalificati sono stati inoltre invitati a presentare offerte preliminari non vincolanti entro il 5 giugno 2013 e offerte vincolanti entro il 20 giugno 2013. Secondo informazioni accessibili al pubblico, dopo che gli offerenti prequalificati si sono ritirati dall'operazione, GFR è rimasto l'unico offerente alla scadenza del 20 giugno 2013, con un'offerta di circa 202 milioni di EUR per la quota del 51 % e una promessa di ulteriori investimenti per circa 201,4 milioni di EUR ⁽²⁶⁾.
- (35) Nel frattempo, il 12 giugno 2013, la Romania ha convertito in azioni 1 669 milioni di RON (circa 363 milioni di EUR) di debiti di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură e del bilancio dello Stato (sotto forma di debiti sociali e tributari) ⁽²⁷⁾.
- (36) La Romania prevedeva di approvare i termini e le condizioni principali dell'accordo di acquisto e vendita di azioni tra il 25 giugno 2013 e il 1° agosto 2013, puntando così al completamento dell'operazione nell'ottobre del 2013. GFR non ha tuttavia pagato il prezzo di acquisto entro il termine stabilito e la privatizzazione è fallita.
- (37) Altri due offerenti (OmniTRAX e il consorzio di Transferoviar Group e Donau-Finanz), che avevano manifestato il loro interesse ad acquistare CFR Marfă nel 2013 oltre a GFR, si sono ritirati dalla procedura di appalto. Successivamente, come evidenziato in varie dichiarazioni alla stampa rilasciate dal governo, vi sono stati altri piani di privatizzazione previsti ma nessuno di essi è stato infine attuato (ad esempio nel 2015 è stata annunciata una privatizzazione tramite un'offerta pubblica iniziale ma il progetto è stato abbandonato) ⁽²⁸⁾.

2.4. La situazione finanziaria di CFR Marfă dopo la fallita privatizzazione

- (38) Nel 2013 il debito totale di CFR Marfă è sceso in maniera significativa grazie alla capitalizzazione del debito, ma è poi aumentato nuovamente subito dopo. Dopo la fallita privatizzazione di CFR Marfă, il debito totale ha continuato ad aumentare costantemente: del 9 % nel 2014 e nel 2015, quando ha raggiunto l'importo di 788,25 milioni di RON (circa 171 milioni di EUR), e del 10 % nel 2016, quando ha raggiunto l'ammontare di 868,13 milioni di RON (circa 189 milioni di EUR, cfr. tabella 4). Il debito complessivo ha continuato ad aumentare costantemente negli anni successivi, raggiungendo un importo di 1 214,66 milioni di RON (circa 264 milioni di EUR) nel 2018, un dato che corrisponde ad un aumento del 20 % rispetto al debito di 1 013,13 milioni di RON (circa 220 milioni di EUR) nel 2017 ⁽²⁹⁾.

⁽²³⁾ <http://www.railwaygazette.com/news/freight/single-view/view/cfr-marfa-privatisation-bids-invited.html>; e <http://www.cfrmarfa.cfr.ro/images/stories/CFRMarfa/enANUNT.pdf>, accesso effettuato il 17 marzo 2016.

⁽²⁴⁾ <http://www.railwaygazette.com/news/freight/single-view/view/cfr-marfa-privatisation-bids-in.html>, accesso effettuato il 17 marzo 2016.

⁽²⁵⁾ <http://www.railwaygazette.com/news/policy/single-view/view/all-cfr-marfa-privatisation-bids-rejected.html>, accesso effettuato il 17 marzo 2016.

⁽²⁶⁾ <http://www.railwaygazette.com/news/freight/single-view/view/news-in-brief-74.html>, accesso effettuato il 17 marzo 2016.

⁽²⁷⁾ Decreto d'urgenza n. 32/2013 del 23 aprile 2013, Gazzetta ufficiale rumena, parte I, n. 245, 29 aprile 2013; e decreto d'urgenza n. 61/2013 del 12 giugno 2013. La misura di capitalizzazione è stata attuata per un importo di 1 669 milioni di RON, comprensivo delle seguenti voci: i) i debiti di CFR Infrastructură nei confronti dell'ANAF (Agenzia nazionale di amministrazione fiscale), per un importo di 527,2 milioni di RON, rilevati da CFR Marfă ai sensi della decisione governativa n. 32/2013; ii) l'importo di 140,78 milioni di RON, rappresentativo di un debito di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură; iii) l'importo di 1 001,2 milioni di RON, rappresentativo di un debito di CFR Marfă nei confronti dell'ANAF.

⁽²⁸⁾ <http://www.ziare.com/dan-coman-sova/ministrul-transporturilor/sova-privatizarea-cfr-marfa-va-fi-reluata-in-acest-an-1289691>, articolo pubblicato il 24 marzo 2014.

⁽²⁹⁾ Cfr. relazione sugli indicatori finanziari per bilancio d'impresa pubblicata sul sito web di CFR Marfă ai seguenti indirizzi: <http://www.cfrmarfa.cfr.ro/images/stories/financiar/indicatori%20financiar/Indicatori%20financiar%20conform%20bilantului%20depus%20pe%20anul%202018.pdf> (per l'anno 2018); <http://www.cfrmarfa.cfr.ro/images/stories/financiar/indicatori%20financiar/indicatori%20financiar%20conform%20bilantului%20depus%20pe%20anul%202017.pdf> (per l'anno 2017).

- (39) Inoltre, a seguito della fallita privatizzazione, le passività correnti di CFR Marfă hanno continuato ad aumentare rispettivamente del 32 %, del 21 % e del 19 % nel 2014, nel 2015 e nel 2016, costituendo la maggior parte dei debiti (92 % nel 2015 e 99,7 % nel 2016, cfr. tabella 5), mentre i debiti commerciali di CFR Marfă sono aumentati costantemente passando da 251,34 milioni di RON (circa 55 milioni di EUR) nel 2013 a 731,54 milioni di RON (circa 159 milioni di EUR) nel 2016, ancora una volta con la maggior parte (90 % nel 2016) di tali debiti commerciali attribuibili a imprese statali. In particolare i debiti commerciali di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură sono quasi triplicati, passando da 213,47 milioni di RON (circa 46 milioni di EUR) nel 2013 a 623,5 milioni di RON (circa 135,5 milioni di EUR) nel 2016 (cfr. tabelle 5 e 6).
- (40) Dopo un leggero miglioramento nel 2014 (una perdita operativa di 27,16 milioni di RON, circa 6 milioni di EUR nel 2014 rispetto a una perdita di 262,92 milioni di RON, circa 57 milioni di EUR, nel 2013), la situazione finanziaria di CFR Marfă si è ulteriormente deteriorata. Nel 2015 e nel 2016 l'impresa ha registrato rispettivamente una perdita di 159,19 milioni di RON (circa 35 milioni di EUR) e 154,78 milioni di RON (circa 34 milioni di EUR). Il patrimonio netto di CFR Marfă è diminuito ulteriormente del 47 %, passando da 566,2 milioni di RON (circa 123 milioni di EUR) nel 2013 a 302 milioni di RON (circa 66 milioni di EUR) nel 2016 (cfr. tabella 4).
- (41) Le difficoltà finanziarie di CFR Marfă devono essere considerate in un contesto più ampio di fattori d'influenza, oltre che alla luce della maggiore concorrenza proveniente da vettori privati (nazionali ed esteri) attivi nel trasporto merci su rotaia e da altri modi di trasporto. Secondo relazioni accessibili al pubblico, tali fattori aggiuntivi comprendono in particolare una cattiva gestione, una mancanza di trasparenza e assunzione di responsabilità, costi enormi, arretrati significativi derivanti da contratti con altre imprese statali (alcune delle quali sono esse stesse in difficoltà), materiale rotabile obsoleto, dirigenti che lasciano l'impresa e vanno a lavorare per concorrenti diretti, nonché la corruzione che si presume depauperi l'impresa di ingenti risorse finanziarie (milioni di EUR) o di importanti contratti con clienti, secondo quanto riportato dalla stampa ⁽³⁰⁾ ⁽³¹⁾ e in varie comunicazioni ufficiali per gli enti statali pertinenti ⁽³²⁾.

2.5. Portata del procedimento di indagine formale

- (42) Il 18 dicembre 2018 la Commissione ha avviato un procedimento formale in merito a cinque misure di sostegno:

misura 1: mancata esecuzione di debiti in costante aumento nei confronti dello Stato (debiti tributari e sociali) almeno dal 2010 fino alla capitalizzazione del debito del 2013 (*misura 3* in appresso), che ha convertito tutti i debiti scaduti di CFR Marfă nei confronti dello Stato in azioni dell'impresa stessa;

misura 2: mancata esecuzione di debiti in costante aumento di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură almeno dal 2010 fino alla capitalizzazione del debito del 2013 (*misura 3* in appresso), che ha convertito l'85 % dei debiti scaduti di CFR Marfă in azioni dell'impresa stessa;

misura 3: una capitalizzazione del debito di 1 669 milioni di RON (circa 363 milioni di EUR) risalente al 2013;

misura 4: la continua mancata esecuzione di debiti nei confronti dello Stato (debiti tributari e sociali) dopo la capitalizzazione del debito del 2013;

misura 5: la continua mancata esecuzione dei debiti di CFR Marfă in costante crescita nei confronti di CFR Infrastructură dopo la capitalizzazione del debito del 2013.

- (43) Nella decisione di avvio, la Commissione ha concluso in via preliminare che le misure di cui sopra comportavano risorse statali ed erano imputabili allo Stato. Inoltre, considerata l'improbabilità che un operatore privato razionale avrebbe erogato tali misure a favore di CFR Marfă, la Commissione ha concluso in via preliminare che le misure fornivano un vantaggio indebito a CFR Marfă; tale vantaggio sarebbe selettivo, dato che CFR Marfă era l'unica beneficiaria.

⁽³⁰⁾ <https://www.romaniajournal.ro/society-people/law-crime/the-fight-against-corruption-still-on-searches-at-cfr-calatori-and-cfr-marfa/>, articolo del 28 ottobre 2014, <https://www.romania-insider.com/another-romanian-businessman-targeted-in-corruption-case>, articolo del 30 ottobre 2014; <http://www.business-review.eu/news/former-cfr-marfa-director-mihut-craciun-investigated-in-eur-6-million-fraud-case-137031>, articolo del 3 maggio 2017, <http://www.capital.ro/diicot-cfr-marfa-urma-sa-vanda-un-nou-lot-de-vagoane.html>, articolo del 4 maggio 2017.

⁽³¹⁾ <http://www.capital.ro/examen-pentru-guvern-faliment-sau-privatizare-pentru-cfr-marfa.html>, articolo del 3 febbraio 2017.

⁽³²⁾ <https://www.diicot.ro/index.php/arhiva/1910-comunicat-de-presa2-19-10-2016>, comunicato stampa della direzione nazionale anticorruzione del 19 ottobre 2016, riguardante alcuni ex dirigenti di CFR Marfă, <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=6788>, comunicato stampa della direzione nazionale anticorruzione del 2 novembre 2015, riguardante un ex direttore generale della filiale regionale di Galați di CFR Marfă, <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=8485>, comunicato stampa della direzione nazionale anticorruzione del 10 novembre 2017, riguardante un ex segretario di Stato presso il ministero dei Trasporti.

- (44) La Commissione ha inoltre osservato che le misure avrebbero potuto incidere sugli scambi tra Stati membri dato che CFR Marfă era in concorrenza con altri vettori del trasporto ferroviario di merci di altri Stati membri. Le misure hanno consentito a CFR Marfă di continuare a operare in maniera tale da non dover affrontare, come altri concorrenti, le conseguenze che deriverebbero di norma dai suoi scarsi risultati finanziari.
- (45) In considerazione di quanto sopra, la Commissione ha concluso in via preliminare che le misure sembravano costituire un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- (46) La Commissione ha altresì espresso dubbi circa la compatibilità delle misure, in particolare in ragione del fatto che le autorità rumene non avevano fornito alcun possibile motivo di compatibilità. Secondo il punto di vista preliminare della Commissione CFR Marfă poteva essere considerata un'impresa in difficoltà ai sensi degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà del 2004 e del 2014 («gli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione») ⁽³³⁾, tra l'altro in considerazione del fatto che l'impresa soddisfaceva le condizioni per essere messa in stato di insolvenza almeno dal 2010.
- (47) Tuttavia i criteri per ritenere compatibili gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione previsti dagli orientamenti in materia non erano soddisfatti da alcuna delle misure. In particolare, in assenza di un piano di ristrutturazione notificato (le autorità rumene non hanno rivendicato l'ammissibilità delle misure come aiuti per la ristrutturazione), la Commissione non ha potuto valutare le componenti di detto piano, comprese le misure di investimento e di modernizzazione, né valutare se tali misure avrebbero ripristinato la redditività a lungo termine e sarebbero state ridotte al minimo, in maniera da evitare indebite distorsioni della concorrenza. Infine le autorità rumene non hanno proposto misure compensative significative.
- (48) Inoltre, dal momento che le misure erano concesse in violazione degli obblighi di notifica e sospensione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, la Commissione ha osservato che esse sembravano costituire un aiuto di Stato illegale. In assenza di notifica del piano di ristrutturazione e sulla base del fatto che il comportamento dei creditori pubblici non era conforme al principio dell'*operatore in un'economia di mercato* («MEO»), mentre le prescrizioni degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004 e 2014 non erano soddisfatte, le cinque misure in questione non hanno potuto essere dichiarate compatibili con il mercato interno.

3. OSSERVAZIONI IN MERITO ALLA DECISIONE DI AVVIO

3.1. Osservazioni degli interessati

- (49) La denunciante ha presentato le proprie osservazioni sulla decisione di avvio entro il termine di legge e ha concordato con le risultanze della Commissione di cui alla decisione di avvio. In particolare la denunciante ha fornito ulteriori osservazioni in merito a due aspetti sollevati nella decisione di avvio, nello specifico in merito all'argomentazione della Romania secondo la quale CFR Marfă è un'impresa di «importanza strategica» e in merito alle affermazioni della Romania secondo le quali CFR Infrastructură non ha esentato CFR Marfă dal suo debito e ha effettivamente intrapreso passi concreti per far valere i propri crediti nei confronti di CFR Marfă tra il 2013 e il 2017.
- (50) La denunciante sostiene innanzitutto che, contrariamente a quanto affermato dalle autorità rumene, CFR Marfă non riveste «un'importanza strategica» per il settore del trasporto ferroviario di merci in Romania.
- (51) La denunciante, che rappresenta un'associazione di operatori del trasporto ferroviario di merci, ritiene errato affermare che CFR Marfă sia l'unico operatore che dispone delle risorse e delle capacità organizzative necessarie per agire in caso di crisi e fornisce l'esempio di almeno 10 vettori che trasportano un'ampia gamma di merci ⁽³⁴⁾ e sono quindi paragonabili a CFR Marfă in termini di risorse.
- (52) Per quanto concerne il trasporto di merci militari, la denunciante sostiene che qualsiasi operatore privato potrebbe presentare domanda per il rilascio di un'autorizzazione speciale come quella detenuta da CFR Marfă. Secondo la denunciante la mancanza di interesse a presentare la domanda per ottenere detta autorizzazione è da imputare alla domanda limitata di tali servizi di trasporto.
- (53) In secondo luogo la denunciante ritiene che nessuna delle argomentazioni presentate dalla Romania secondo le quali i debiti di CFR Marfă sarebbero stati oggetto di esecuzione da parte dello Stato sia veritiera.

⁽³³⁾ Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU C 244 dell'1.10.2004, pag. 2), («gli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004»); orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (GU C 249 del 31.7.2014, pag. 1) («gli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2014»).

⁽³⁴⁾ Cfr. tabella 7 nelle osservazioni presentate da OPSFPR del 6 luglio 2018.

- (54) *Da un lato*, sebbene riconosca che CFR Infrastructură abbia avviato alcune procedure per recuperare una parte del debito relativo all'imposta sull'utilizzo delle infrastrutture («imposta relativa alle infrastrutture») di CFR Marfă, la denunciante osserva che soltanto una parte dell'importo totale del debito è stata oggetto di esecuzione. In particolare, nonostante CFR Infrastructură detenesse titoli esecutivi (ordini di pignoramento presso terzi, ossia ordini che imponevano a terzi debitori di somme di denaro nei confronti di CFR Marfă di effettuare i pagamenti dei loro debiti a favore di CFR Infrastructură) per un importo di [...] RON (circa [...] milioni di EUR), soltanto [...] RON (circa [...] milioni di EUR) sono stati oggetto di esecuzione ⁽³⁵⁾, rispetto al debito totale scaduto, che era pari a non meno di [...] RON (circa [...] milioni di EUR).
- (55) La denunciante sostiene inoltre che dalla presentazione della denuncia alla Commissione nel marzo 2017, l'importo del debito derivante dalle imposte sull'utilizzo delle infrastrutture dovute da CFR Marfă a CFR Infrastructură è costantemente aumentato, ma la prima ha continuato a utilizzare la rete di trasporto ferroviario di merci della seconda.
- (56) La denunciante menziona due documenti a sostegno di tale affermazione:
- a) nota del consiglio di amministrazione di CFR Marfă emessa il 23 marzo 2018, nella quale si afferma che il debito di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură per l'imposta relativa alle infrastrutture era di [...] RON (circa [...] milioni di EUR), di cui [...] RON (circa [...] milioni di EUR) relativi al debito principale e [...] RON (circa [...] milioni di EUR) relativi a maggiorazioni di mora ⁽³⁶⁾;
 - b) una lettera indirizzata a CFR Marfă dall'ufficio legale di CFR Infrastructură il 26 marzo 2018, nella quale quest'ultima stimava che il debito di CFR Marfă nei propri confronti fosse pari a [...] RON (circa [...] milioni di EUR), di cui un importo di [...] RON (circa [...] milioni di EUR) risultava scaduto ⁽³⁷⁾.
- (57) Di conseguenza la denunciante ritiene che, nonostante il mancato pagamento e l'accumulo continuo del debito per l'imposta relativa alle infrastrutture, CFR Marfă abbia continuato a utilizzare l'infrastruttura per il trasporto merci su rotaia gestita da CFR Infrastructură senza impedimenti e abbia quindi beneficiato di ulteriori aiuti di Stato. La denunciante spiega altresì che CFR Infrastructură ha espressamente confermato che CFR Marfă doveva essere in grado di proseguire le sue attività commerciali e che non avrebbe adottato alcuna misura che avrebbe portato al blocco delle attività di CFR Marfă ⁽³⁸⁾. In particolare, in una lettera indirizzata a CFR Marfă, CFR Infrastructură spiega che «[in considerazione di quanto sopra, riconosciamo che] nel corso di tali procedure CNCF "CFR" SA ha considerato la situazione del debitore e ha proceduto al recupero dei debiti in sospeso nel contesto di un quadro giuridico, senza bloccare l'attività commerciale di SNTFM "CFR Marfă" SA».
- (58) *Dall'altro lato* la denunciante sostiene anche che la dichiarazione della Romania citata nella decisione di avvio secondo la quale, a partire dal 2017, CFR Marfă «non aveva più debiti nei confronti del bilancio dello Stato» sia tanto fuorviante quanto errata. La denunciante osserva che CFR Marfă continua a operare sul mercato e, pertanto, sta accumulando costantemente debiti nei confronti del bilancio dello Stato.
- (59) La denunciante menziona inoltre una nota di CFR Marfă nella quale l'impresa riconosce di «[n]on essere in grado di pagare i debiti correnti nei confronti dei dipendenti, del bilancio dello Stato e dei fornitori e soprattutto di non poter partecipare il 29 marzo 2018 a due principali gare d'appalto del settore dei trasporti per realizzare il reddito necessario per l'attività dell'azienda. Le due gare sono [Oltena Power Complex] e [SALROM Salt National Company]» ⁽³⁹⁾.
- (60) Infine la denunciante ribadisce i suoi punti di vista già presentati nell'addendum alla denuncia del 12 settembre 2017 sugli effetti negativi dell'aiuto, in particolare ritenendo che: i) l'aiuto abbia avuto gravi effetti distorsivi sulla concorrenza nel mercato del trasporto ferroviario di merci rumeno liberalizzato favorendo CFR Marfă rispetto ai suoi concorrenti; ii) l'aiuto abbia portato a un grave deterioramento del patrimonio delle infrastrutture ferroviarie in Romania e che iii) tali distorsioni siano aggravate dalle violazioni da parte dello Stato rumeno della normativa in materia di appalti pubblici in relazione all'aggiudicazione discriminatoria a CFR Marfă di contratti di trasporto ferroviario di merci nel settore pubblico. Per quanto riguarda questi ultimi punti, la denunciante riconosce che tali questioni non rientrano nel mandato di una valutazione degli aiuti di Stato da parte della Commissione.

⁽³⁵⁾ Note del consiglio di amministrazione di CFR Marfă n. 90 del 23 marzo 2018, allegate alle note n. 29 del 23 marzo 2018 e n. 16 del 26 marzo 2018 — allegato 3 e allegato 6 delle osservazioni presentate dalla denunciante. Secondo tali note, il debito complessivo di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură era pari a [...] RON (circa [...] milioni di EUR), di cui debiti scaduti per un importo di [...] RON (circa [...] milioni di EUR).

⁽³⁶⁾ Nota del consiglio di amministrazione di CFR Marfă n. 90 del 23 marzo 2018, allegata alla nota n. 29 del 23 marzo 2018 (cfr. allegato 3 delle osservazioni presentate dalla denunciante).

⁽³⁷⁾ Cfr. testo evidenziato dell'allegato 5 dell'addendum alla denuncia che presenta una lettera inviata da CFR Infrastructură a CFR Marfă il 26.3.2018.

⁽³⁸⁾ Punti da 17 a 19 delle osservazioni presentate dalla denunciante e allegato 5 contenente la lettera indirizzata a CFR Marfă redatta dall'ufficio legale di CFR Infrastructură del 26 marzo 2018.

⁽³⁹⁾ Allegato 7 delle osservazioni presentate dalla denunciante sulla decisione di avvio: «nota sui debiti di CFR Marfă nei confronti di CNCF SA» allegata al documento del 23.3.2018 di CFR Marfă approvato dalla dirigenza di CFR Marfă.

- (61) Infine, nelle sue osservazioni sulla decisione di avvio, la denunciante sottolinea che la durata delle varie misure di aiuto è stata notevolmente lunga e che l'aiuto ha un effetto particolarmente distorsivo sugli operatori privati del settore del trasporto ferroviario di merci in Romania. La denunciante chiede pertanto alla Commissione di ordinare l'emissione di un'ingiunzione di sospensione per porre fine alla concessione di aiuti di Stato a favore di CFR Marfă sotto forma del mancato rimborso dell'imposta sull'utilizzo delle infrastrutture e dei debiti accumulati nei confronti del bilancio dello Stato (ossia misure 4 e 5).

3.2. Osservazioni della Romania

- (62) La Romania ritiene che nessuna delle misure definite nella decisione della Commissione di avviare il procedimento di indagine formale rappresenti un aiuto di Stato incompatibile e adduce una serie di motivazioni. Innanzitutto, come commento generale, la Romania sostiene che le attività svolte da CFR Marfă sono di interesse strategico per lo Stato. In secondo luogo la Romania presenta osservazioni in merito a ciascuna delle misure soggette alla decisione di avvio, riassunte nelle sottosezioni da 3.2.3 a 3.2.5.

3.2.1. Osservazioni della Romania sull'importanza strategica di CFR Marfă e sull'applicabilità dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

- (63) La Romania sostiene che CFR Marfă sia un'impresa commerciale di interesse strategico per lo Stato, che, oltre a competere sul mercato del trasporto ferroviario di merci con operatori privati di tale settore, svolge anche attività relative alle esigenze di difesa del paese e all'adesione alla NATO, oltre ad impegnarsi nel trasporto di materiali strategici in settori di primaria importanza per l'economia del paese, il settore energetico e i settori sociali.
- (64) La Romania sostiene che CFR Marfă sia soggetta ai seguenti obblighi relativi alle esigenze di difesa del paese ⁽⁴⁰⁾:
- i) partecipare, unitamente ad altre parti interessate responsabili, alla stesura e all'attuazione del piano di mobilitazione;
 - ii) garantire le riserve e le capacità necessarie (materiale rotabile, traghetti, personale ecc.) per lo svolgimento dei compiti di mobilitazione. Sebbene tali riserve possano essere utilizzate nell'attività di trasporto ferroviario commerciale di merci di CFR Marfă, quest'ultima è tenuta a costituire tali riserve in vari punti della rete ferroviaria nazionale; riserve per le quali le autorità non offrono una compensazione. Inoltre, laddove tali riserve non siano più necessarie per fini commerciali perché non esiste più una domanda di trasporto, tali risorse non possono essere smaltite e devono essere conservate e mantenute operative a spese di CFR Marfă, che copre i relativi costi con le entrate ottenute dall'erogazione di altri servizi. La stima dei costi relativi alla costituzione e al mantenimento di tali riserve operative è stata fornita dalla Romania soltanto in una fase molto avanzata del procedimento ⁽⁴¹⁾ in ragione del fatto che «le autorità pubbliche non avevano preparato alcuna metodologia di calcolo al riguardo» e che, secondo quanto riferito dalla Romania, tali informazioni erano classificate come segreto di Stato ⁽⁴²⁾. Sulla base delle informazioni fornite dalle autorità rumene, i costi totali stimati per il mantenimento delle riserve per fini di difesa sarebbero ammontate a [...] milioni di RON ([...] milioni di EUR) per il periodo tra il 2008 e il 2018 e a [...] milioni di RON ([...] milioni di EUR) per il periodo tra il 2010 e il 2018;
 - iii) redigere i documenti relativi all'integrazione della forza lavoro necessaria;
 - iv) garantire la protezione civile del proprio personale, dei passeggeri e delle merci affidate ai fini del trasporto in caso di circostanze particolari, comprese le calamità;
 - v) effettuare spedizioni per le forze armate (a livello tanto NATO quanto nazionale), garantire la continuità del trasporto di truppe e materiali militari in tempo di pace e in caso di crisi, calamità e guerra o in altre circostanze particolari, nonché fornire vagoni, personale e altre risorse su richiesta del ministero della Difesa nazionale. Tali obblighi sono adempiuti da CFR Marfă sulla base delle disposizioni di protocolli, ordini congiunti e accordi ⁽⁴³⁾ conclusi tra il ministero della Difesa nazionale e il ministero dei Trasporti, dell'edilizia

⁽⁴⁰⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio; allegato 1 alle osservazioni presentate dalla Romania il 14 agosto 2018; risposta della Romania del 19 dicembre 2018. Cfr. anche le osservazioni presentate dalla Romania il 6 novembre 2019 e le lettere in esse contenute del ministero rumeno della Difesa e dell'Agenzia per le riserve nazionali e le questioni speciali (ANRSPS).

⁽⁴¹⁾ Osservazioni presentate dalla Romania il 13 settembre 2019, allegati 1 e 2.

⁽⁴²⁾ Risposta della Romania del 27 giugno 2019, punti 2.2 e 2.4.

⁽⁴³⁾ Protocollo interministeriale n. M-86 del 2 luglio 2003 sulla cooperazione tra il ministero della Difesa nazionale e il ministero dei Trasporti, dell'edilizia e del turismo per il coordinamento e lo svolgimento di trasporti tramite canali ferroviari, navali e aerei; norme di attuazione di tale protocollo interministeriale approvate con ordinanza congiunta n. M 163/1053/2003 del ministero della Difesa nazionale e del ministero dei Trasporti, dell'edilizia e del turismo; nonché accordo per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario per il ministero della Difesa nazionale nel contesto del traffico nazionale e che stabilisce i documenti di trasporto militare e i mezzi di pagamento n. A 220 del 12 gennaio 2001, presentato come allegato 2 della risposta della Romania del 12 maggio 2017 alla richiesta di informazioni della Commissione e allegato n. 9 delle osservazioni della Romania sulla decisione di avvio.

e del turismo, nonché in base ai corrispondenti accordi stipulati tra la Romania e la NATO. La Romania ha stimato che la percentuale di spedizioni per le forze armate sia pari al [...] % del fatturato annuo di CFR Marfă⁽⁴⁴⁾, ma non ne ha fornito un calcolo dettagliato e giustificato, adducendo motivi di segreto di Stato;

- vi) mantenere e sviluppare una linea di traghetti progettata per essere un'estensione del corridoio paneuropeo IV, come mezzo di collegamento tra Europa e Asia. La Romania sostiene che poiché le linee di traghetti, che collegano l'Europa e l'Asia attraverso il porto di Costanza, non sono redditizie e causano perdite⁽⁴⁵⁾, nel periodo 2008-2018 i traghetti di proprietà di CFR Marfă sono rimasti fermi presso il porto marittimo di Costanza e non hanno svolto alcuna attività commerciale. La Romania spiega che i costi per la manutenzione dei traghetti (inclusi nei dati forniti al punto ii) del considerando 64) sarebbero ammontati a [...] milioni di RON ([...] milioni di EUR) per il periodo 2008-2018 e a [...] milioni di RON ([...] milioni di EUR) per il periodo 2010-2018⁽⁴⁶⁾.
- (65) Inoltre, la Romania sostiene che, oltre alle esigenze di difesa del paese, CFR Marfă riveste un'importanza strategica anche in quanto fornisce servizi di trasporto di carbone e altri prodotti strategici verso i maggiori clienti industriali (principalmente imprese statali quali Complexul Energetic Oltenia, Complexul Energetic Hunedoara, CET Govora e altre centrali alimentate a carbone), che producono servizi di base quali elettricità, calore e acqua calda. Secondo la Romania tali spedizioni vengono solitamente effettuate sulla base di contratti conclusi in seguito a gare d'appalto, alle quali partecipano altri operatori privati che competono con CFR Marfă, ma in tempi di crisi (ad esempio condizioni meteorologiche avverse quali nevicate, bufere di neve, siccità) le autorità pubbliche possono imporre che tali spedizioni siano effettuate anche al di fuori di contratti esistenti. La Romania sostiene che le centrali idroelettriche e gli impianti eolici non dispongono della capacità necessaria per coprire il deficit di energia elettrica causato da una diminuzione della produzione delle centrali termiche, che rappresentano le principali fonti di energia elettrica (Complexul Energetic Oltenia rappresenta da sola il 20 %-30 % della produzione di energia elettrica in Romania). Di conseguenza, secondo la Romania, garantire la continuità della fornitura di tali materiali strategici a questi clienti industriali è necessario per mantenere il tenore di vita della popolazione ed evitare un impatto negativo sulle attività degli operatori economici, circostanza questa che rende tali spedizioni una questione di sicurezza nazionale, come confermato dalle conclusioni della Corte costituzionale della Romania nella sentenza n. 91 del 28 febbraio 2018⁽⁴⁷⁾.
- (66) La Romania sostiene altresì che l'accumulo di debiti per i servizi di spedizioni strategiche resi da CFR Marfă ai suoi clienti industriali (principalmente imprese statali, considerando 65) sia stata la causa sottostante l'accumulo di debiti scaduti da parte di tale impresa nei confronti dell'ANAF. La Romania stima che gli importi delle maggiorazioni di mora e degli interessi corrispondenti generati dal mancato pagamento del debito di CFR Marfă nei confronti dell'ANAF corrispondano all'importo del debito accumulato dalle imprese statali in questione per i servizi di spedizioni strategiche resi da CFR Marfă⁽⁴⁸⁾.
- (67) La Romania rileva inoltre che CFR Marfă e altri enti pubblici hanno l'obbligo di partecipare (a titolo gratuito) a varie esercitazioni (ad esempio simulazioni di incidenti ferroviari) organizzate dalle autorità pubbliche (quali l'ispettorato generale per le emergenze) e che CFR Marfă ha fornito risorse per il trasporto di merci senza ricevere alcun compenso monetario nell'interesse/per conto di alcune autorità pubbliche o istituzioni pubbliche (sotto forma di custodia e immagazzinamento di articoli tra l'altro per l'Agenzia per le riserve nazionali, di noleggio di attrezzature speciali per interventi specifici per il comando centrale invernale)⁽⁴⁹⁾. La Romania non ha fornito alcuna quantificazione dei costi sostenuti per le attività di cui sopra.
- (68) La Romania sostiene che CFR Marfă sia l'unico operatore che possiede le capacità necessarie per garantire un soddisfacimento corretto e tempestivo dei suddetti obblighi nel settore della difesa e della sicurezza nazionale. Di conseguenza la Romania sostiene che il recupero dei debiti di CFR Marfă mediante procedure di esecuzione, la liquidazione immediata o l'apertura di procedure di insolvenza non sia una soluzione accettabile in quanto potrebbe comportare periodi significativi di tempo durante i quali non sarebbe possibile utilizzare le risorse necessarie per la sicurezza nazionale e la difesa del paese⁽⁵⁰⁾.
- (69) Di conseguenza, viste le disposizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, all'articolo 4 TUE e al punto 17 della comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («comunicazione sulla nozione di aiuto»)⁽⁵¹⁾, la Romania sostiene che:

⁽⁴⁴⁾ Verbale della riunione del 24 luglio 2019 tra la Romania e la Commissione.

⁽⁴⁵⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio.

⁽⁴⁶⁾ Osservazioni presentate dalla Romania il 13 settembre 2019, allegati 1 e 2.

⁽⁴⁷⁾ Risposta della Romania del 19 dicembre 2018; nonché punto 7.2 della risposta della Romania del 27 giugno 2019.

⁽⁴⁸⁾ Osservazioni presentate dalla Romania il 13 settembre 2019, allegati 1 e 2.

⁽⁴⁹⁾ Risposta della Romania del 19 dicembre 2018; nonché pagina 8 e 9 della risposta della Romania del 27 giugno 2019.

⁽⁵⁰⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio. Cfr. anche allegato 1 alle osservazioni presentate dalla Romania il 14 agosto 2018.

⁽⁵¹⁾ GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1.

- a) tutte le circostanze di cui sopra consentono alle autorità rumene di adottare qualsiasi misura volta a garantire l'integrità territoriale, a mantenere l'ordine pubblico e a salvaguardare la sicurezza nazionale, anche se tale misura ha inciso sulla concorrenza in un determinato settore;
- b) qualsiasi misura adottata nell'interesse di e destinata a garantire la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale e l'ordine pubblico, indipendentemente dal fatto che sia considerata o meno un aiuto di Stato, è compatibile con le norme dell'Unione ⁽⁵²⁾.

(70) In altre parole, nell'adottare le misure da 1 a 3 e 5 in relazione a CFR Marfă al fine di garantire la continuità delle spedizioni per le forze armate e delle spedizioni di materiali strategici, nonché di adempiere altri obblighi relativi a scopi di sicurezza e difesa nazionale, la Romania ritiene di aver esercitato i suoi poteri pubblici, motivo per cui l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non sarebbe applicabile in virtù delle disposizioni dell'articolo 4 TUE e del punto 17 della comunicazione sulla nozione di aiuto.

3.2.2. Osservazioni della Romania sulle osservazioni presentate dal denunciante sull'importanza strategica di CFR Marfă

- (71) La Romania sostiene che le informazioni fornite dalla denunciante non dimostrano che gli operatori privati abbiano la capacità di sostituire CFR Marfă nei mercati delle spedizioni strategiche e per le forze armate per i motivi illustrati in appresso.
- (72) Innanzitutto la Romania ritiene che il fatto che gli operatori privati non siano in grado di sostituire le attività di CFR Marfă sia corroborato dalla realtà registrata sul mercato. A tal fine la Romania fornisce l'esempio di una gara d'appalto organizzata nel 2014 da Complexul Energetic Oltenia nel contesto della quale è stata respinta un'offerta presentata da un consorzio di tre operatori privati (GFR, Unicom Transit e Servtrans Invest) perché i suoi membri non disponevano delle capacità tecniche e operative richieste nelle specifiche della procedura di gara, nonostante l'offerta finanziaria del consorzio fosse più vantaggiosa. L'organo giurisdizionale nazionale ha respinto il ricorso del consorzio, confermando la correttezza delle conclusioni circa la mancanza di capacità tecniche e operative dei membri del consorzio richieste dai documenti di gara.
- (73) La Romania sostiene inoltre che la mancanza di interesse da parte di operatori privati ad impegnarsi nella fornitura di servizi di spedizione per le forze armate non sia correlata soltanto a una domanda molto bassa per questo tipo di servizi di trasporto, ma anche al fatto che le spedizioni per le forze armate e il requisito corrispondente di rispondere rapidamente a ordini per tali spedizioni (prioritarie rispetto a qualsiasi spedizione privata) comportano la disponibilità di riserve di varie risorse (ad esempio materiale rotabile, traghetti ecc.) distribuite su più punti della rete ferroviaria nazionale. Secondo la Romania, ciò riduce l'efficienza dell'uso di tali risorse e tale riduzione dell'efficienza non è remunerata dalle autorità, il che rende questo servizio non interessante per gli operatori privati. La Romania afferma inoltre che CFR Marfă possiede circa il 93 % della flotta nazionale di vagoni ed è l'unico operatore in grado di adempiere l'obbligo di mantenere riserve di mobilitazione, mentre gli operatori privati utilizzano principalmente vagoni noleggiati da imprese straniere che non possono costituire riserve di mobilitazione.
- (74) La Romania ritiene pertanto che gli operatori privati non possano sostituire CFR Marfă nel mercato delle spedizioni per le forze armate, come ulteriormente corroborato dalle disposizioni della decisione del 2013 del Consiglio supremo della difesa nazionale, che richiede di includere clausole nel contratto di privatizzazione di CFR Marfă destinate a obbligare l'acquirente a garantire l'adempimento di tutti gli obblighi strategici attualmente imposti a CFR Marfă nel settore della sicurezza e difesa nazionali ⁽⁵³⁾.
- (75) In secondo luogo la Romania sostiene altresì che la fornitura di servizi di trasporto nell'interesse della difesa nazionale implica, in gran parte dei casi, la divulgazione di informazioni segrete soggette a livelli diversi di segretezza, il che significa che gli operatori privati interessati a fornire tali servizi di trasporto devono detenere determinati certificati di sicurezza. Tuttavia è molto probabile che agli operatori ferroviari privati che detengono le quote di mercato più elevate in Romania (membri di OPSFPR) venga negata la concessione di tale certificato di sicurezza industriale per la fornitura di spedizioni strategiche e di difesa, perché non riuscirebbero a soddisfare le severe disposizioni previste per l'ottenimento di tali certificati. La Romania menziona diversi possibili motivi per il rifiuto della concessione di tali certificati ai membri di OPSFPR:

⁽⁵²⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio. Cfr. anche allegato 1 alle osservazioni presentate dalla Romania il 14 agosto 2018.

⁽⁵³⁾ Allegato 9 alle osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio.

- a) azionisti o altri soggetti che dispongono di poteri decisionali all'interno dell'impresa:
- 1) sono stati condannati per corruzione con sentenza passata in giudicato ⁽⁵⁴⁾;
 - 2) sono stati incriminati con l'accusa di corruzione ⁽⁵⁵⁾;
 - 3) sono stati incriminati con l'accusa di costituzione di un gruppo criminale, evasione fiscale e riciclaggio di denaro ⁽⁵⁶⁾;
 - 4) sono cittadini o imprese stranieri;
- b) gli operatori in questione hanno debiti o hanno registrato perdite significative;
- c) gli operatori intrattengono relazioni d'affari con soggetti in Stati che le strategie di difesa nazionale della Romania approvate mediante decisioni del governo descrivono come rischiosi per la sicurezza della Romania (in particolare, paesi dell'ex Unione Sovietica).
- (76) Di conseguenza la Romania asserisce che CFR Marfă è di fatto l'unico operatore sul mercato che dispone della capacità necessaria per effettuare spedizioni di materiali strategici e militari, nonché per adempiere altri obblighi relativi a fini di sicurezza e difesa nazionale. Alla luce delle circostanze di cui sopra e data la realtà del recente conflitto in prossimità dei confini rumeni (in Ucraina), a causa del quale la quantità di spedizioni per le forze armate effettuate da CFR Marfă è aumentata di oltre 5 volte rispetto al 2013, la Romania ritiene pertanto di avere il diritto di invocare le disposizioni di cui all'articolo 4 TUE e il punto 17 della comunicazione sulla nozione di aiuto per affermare che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non è applicabile all'attività di CFR Marfă nel suo complesso.
- 3.2.3. Osservazioni della Romania in merito alle misure 1 e 4*
- (77) Per quanto concerne la *misura 1*, la Romania sostiene che, al fine di garantire i debiti fiscali in essere, l'ANAF abbia avviato un procedimento di esecuzione. Ai sensi delle leggi in vigore dal 2004, il CNPP (Ufficio nazionale delle pensioni pubbliche), l'ANOFM (Agenzia nazionale del lavoro) e il CNAS (Ufficio nazionale di previdenza sociale) non riscuotono direttamente i contributi dovuti dagli operatori economici e da altri soggetti rumeni; l'unico ente preposto allo svolgimento di tale compito è l'ANAF, che successivamente distribuisce alle varie autorità le somme raccolte a loro nome ⁽⁵⁷⁾.
- (78) Per quanto riguarda il debito di CFR Marfă di cui sopra nei confronti del bilancio statale nel quadro della *misura 1* (cfr. tabella 8), la Romania asserisce che l'ANAF ha agito come un operatore privato in economia di mercato in quanto ha calcolato gli interessi e le maggiorazioni di mora per i debiti scaduti di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato. In particolare la Romania sostiene che i seguenti tassi di interesse sono stati calcolati in relazione ai debiti scaduti di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato: i) tasso di interesse giornaliero pari allo 0,1 % nel periodo dal 1.1.2006 al 30.6.2010; ii) tasso di interesse giornaliero pari allo 0,05 % nel periodo dal 1.7.2010 al 30.9.2010; iii) tasso di interesse giornaliero pari allo 0,04 % durante il periodo dal 1.10.2010 al 28.2.2014 ⁽⁵⁸⁾. La Romania spiega inoltre che il pagamento tardivo di passività fiscali è sanzionato altresì con una maggiorazione di mora per ritardo di pagamento, come segue: i) se il pagamento delle passività fiscali scadute viene effettuato oltre 30 giorni dalla data di scadenza, ma prima che siano trascorsi 90 giorni dalla data di scadenza, viene aggiunta una maggiorazione di mora pari al 5 % dell'importo del capitale dovuto; ii) decorsi 90 giorni dalla scadenza, si aggiunge una maggiorazione di mora pari al 15 % dell'importo del capitale. Il pagamento di una maggiorazione di mora non cancella l'obbligo di versare gli interessi ⁽⁵⁹⁾.
- (79) La Romania sostiene inoltre che l'ANAF sta attivamente perseguendo l'esecuzione dei debiti di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato e ha intrapreso una serie di misure di esecuzione sotto forma di ingiunzioni e pignoramenti di conti bancari, beni mobili e immobili di CFR Marfă.
- (80) In particolare, la Romania sostiene che nel 2009 l'ANAF ha emesso 12 ingiunzioni per ottenere l'esecuzione di crediti in essere nei confronti di CFR Marfă per un importo totale di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR). La Romania spiega che un'ingiunzione è un credito d'imposta direttamente esecutivo, il che significa che l'ANAF può continuare il procedimento di esecuzione senza il coinvolgimento di organi giurisdizionali nel caso in cui il debitore non versi gli importi dovuti entro il termine specificato nell'ingiunzione. In particolare l'ANAF può quindi forzare l'esecuzione dei debiti insoluti pignorando beni e proprietà del debitore e avviando la loro vendita ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁴⁾ Sentenza penale n. 67 del 23 febbraio 2016 pronunciata dall'Alta Corte di cassazione e giustizia nella causa n. 856/2/2014.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. causa promossa dalla Direzione nazionale anticorruzione n. 1036/117/2018 pendente dinanzi l'organo giurisdizionale di Cluj.

⁽⁵⁶⁾ Causa n. 8056/99/2015 dinanzi l'organo giurisdizionale di Iasi.

⁽⁵⁷⁾ Osservazioni della Romania sulla decisione di avvio, punto II, 1), lettera D).

⁽⁵⁸⁾ Risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 18.

⁽⁵⁹⁾ Ibidem.

⁽⁶⁰⁾ Osservazioni presentate dalla Romania il 10 agosto 2016 in risposta alla richiesta di informazioni della Commissione, punto 2, lettera a); nonché risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 14.

- (81) Tali ingiunzioni sono state seguite mediante un pignoramento di conti bancari di CFR Marfă per un importo di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR), che è stato oggetto di esecuzione e ha portato al recupero di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) ⁽⁶¹⁾ nonché mediante 22 sequestri imposti su beni immobili di CFR Marfă per un valore contabile totale di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) ⁽⁶²⁾. La Romania spiega che il pignoramento applicato a beni mobili o immobili costituisce un'ipoteca legale su tali beni, il che conferisce un diritto privilegiato sui proventi derivanti dalla vendita dei beni pignorati con ulteriori conseguenze per il debitore il quale non può vendere detti beni e può utilizzarli soltanto con il benestare dell'ente competente (in questo caso l'ANAF) ⁽⁶³⁾.
- (82) La Romania sostiene inoltre che nel 2010 e nel 2011 l'ANAF ha emesso 24 ingiunzioni nei confronti di CFR Marfă e spiega che pignoramenti nei confronti di CFR Marfă e presso terzi debitori di quest'ultima (principalmente imprese statali) non sono stati imposti nel 2010 e nel 2011 per evitare un impatto sociale significativo ⁽⁶⁴⁾. La Romania sostiene inoltre che a giugno del 2013 l'ANAF aveva imposto 200 pignoramenti di beni mobili e immobili di CFR Marfă per un valore contabile totale pari a [...] RON (circa [...] milioni di EUR). La Romania spiega quindi che di tali 200 pignoramenti, 25 sono stati imposti su beni mobili e immobili di SC de Transport Maritim și de Coastă CFR Ferryboat SA («CFR Ferryboat») per un valore contabile pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR), mentre 84 pignoramenti sono stati imposti su beni mobili e immobili di SC Intreținere și Reparații Vagoane SA («SC IRV SA») per un valore contabile pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR), entrambe queste imprese sono state concentrate in CFR Marfă nel giugno del 2012 (cfr. considerando 27) ⁽⁶⁵⁾.
- (83) Dei restanti 91 pignoramenti, 10 sono stati imposti su beni immobili di CFR Infrastructură per un valore contabile di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) mentre i rimanenti 81 pignoramenti sono stati imposti (a novembre e a dicembre del 2012) su beni mobili e immobili di CFR Marfă per un valore contabile di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) ⁽⁶⁶⁾.
- (84) La Romania sostiene altresì che l'ANAF abbia emesso complessivamente 1 440 avvisi di pignoramento presso terzi relativi a fondi disponibili su conti bancari di CFR Ferryboat SA, SC IRV SA e CFR Infrastructură, nonché 612 pignoramenti presso terzi in relazione a conti bancari di terzi (per un importo totale di [...] milioni di RON, circa [...] milioni di EUR) ⁽⁶⁷⁾.
- (85) La Romania spiega inoltre che il pignoramento di beni mobili (principalmente vagoni e locomotive) di CFR Marfă per un valore contabile di [...] RON (circa [...] milioni di EUR, 95 % del valore complessivo di 81 pignoramenti) è stato imposto soltanto il 28 novembre 2012 e non prima perché «tali beni mobili rappresentavano materiale rotabile e locomotive, beni mobili utilizzati per le attività redditizie principali di CFR Marfă» e perché quest'ultima «fornisce attività di interesse pubblico nazionale, al fine di fornire servizi di trasporto ferroviario pubblico di merci nonché servizi necessari alla difesa nazionale» ⁽⁶⁸⁾.
- (86) La Romania sostiene che in seguito all'imposizione dei pignoramenti sui beni di CFR Marfă, l'ANAF ha chiesto la loro valutazione e l'avvio della procedura per la liquidazione degli attivi. Tuttavia la liquidazione degli attivi non ha mai avuto inizio dato che i titoli esecutivi concernenti i debiti di CFR Marfă sono stati soddisfatti mediante l'attuazione della capitalizzazione del debito del 2013 ⁽⁶⁹⁾. La Romania spiega inoltre che il recupero dei debiti di CFR Marfă nei confronti dell'ANAF mediante procedure di esecuzione, liquidazione immediata o apertura di una procedura di insolvenza non costituiva una soluzione accettabile perché ciò avrebbe potuto comportare periodi di tempo significativi durante i quali non sarebbe stato possibile utilizzare le risorse necessarie per la sicurezza nazionale e la difesa del paese, circostanza questa che, alla luce dei recenti conflitti nella regione, potrebbe potenzialmente minacciare lo Stato in quanto tale («[lo] Stato rumeno non può rinunciare a uno strumento e a risorse importanti, che era tenuto per legge a fornire nell'esercizio del proprio ruolo e delle proprie funzioni con l'obiettivo di garantire la propria integrità territoriale, di mantenere l'ordine pubblico e di difendere la sicurezza nazionale, esercizio che non può essere sostituito nelle circostanze attuali») ⁽⁷⁰⁾.
- (87) Per quanto concerne la *misura 4*, la Romania sostiene che CFR Marfă ha interamente versato i suoi contributi al bilancio dello Stato tra il 2013 e il 2017 e che i certificati fiscali emessi dall'ANAF in vari momenti in tale periodo fungono da prova del fatto che CFR Marfă non ha accumulato ulteriori debiti nei confronti del bilancio dello Stato in tale periodo ⁽⁷¹⁾.

⁽⁶¹⁾ Risposta della Romania del 12 maggio 2017, punto 8.

⁽⁶²⁾ Risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 14.

⁽⁶³⁾ Ibidem, punti 14 e 15.

⁽⁶⁴⁾ Risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 17.

⁽⁶⁵⁾ Allegato 4 alle osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio; risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 16.

⁽⁶⁶⁾ Allegato 4 alle osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio.

⁽⁶⁷⁾ Ibidem.

⁽⁶⁸⁾ Risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 17.2.

⁽⁶⁹⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, sezione II, lettera C).

⁽⁷⁰⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, sezione IV.

⁽⁷¹⁾ Risposta della Romania del 19 dicembre 2018, punto 21.

- (88) In particolare la Romania spiega che la tabella 7 della decisione di avvio elenca, per il periodo 2013-2016, gli obblighi fiscali maturati poco prima della chiusura dell'esercizio finanziario, per il quale la data di scadenza era l'anno successivo. La Romania sostiene che, per tutti gli anni dal giugno 2013, i rispettivi importi dovuti da CFR Marfă sono stati pagati all'inizio dell'anno successivo, ossia entro la data di scadenza. La Romania sostiene che i rispettivi importi sono elencati nei bilanci annuali conformemente alle norme per la loro preparazione, tenendo conto delle date di inizio e di pagamento di tali obblighi fiscali. La Romania ritiene che una valutazione della dichiarazione di pagamento da parte di CFR Marfă dei suoi obblighi fiscali sulla base dei dati di bilancio non sia accurata e che i documenti che dovrebbero essere considerati sono i certificati fiscali rilasciati regolarmente dall'ANAF⁽⁷²⁾. Di conseguenza la Romania ha presentato i dati corrispondenti agli obblighi fiscali e altri debiti nei confronti del bilancio dello Stato come segue:

Tabella 9

Obblighi fiscali di CFR Marfă e altri debiti nei confronti del bilancio dello Stato dopo la capitalizzazione del debito del 2013 (milioni di RON)

In milioni di RON	2013	2014	2015	2016	2017
Obblighi fiscali e altri debiti nei confronti del bilancio dello Stato	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Somme che l'ANAF deve rimborsare/restituire a CFR Marfă	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Certificato fiscale n./data	1042215/ 18.12.2013	1356231/ 5.12.2014	107680/ 16.12.2015	90817/ 12.1.2016	78183/ 14.12.2017

Fonte: risposta della Romania del 19 dicembre 2018, sezione E, punto 21.

- (89) La Romania spiega che gli obblighi fiscali di CFR Marfă per l'anno 2016 e 2017 sono stati oggetto di un'azione legale promossa dall'impresa stessa dinanzi la Corte d'appello di Bucarest. Mediante tale azione CFR Marfă ha chiesto alla Corte d'appello di annullare la decisione dell'ANAF tramite la quale quest'ultima respingeva la richiesta di CFR Marfă di compensare i debiti fiscali in essere dell'impresa per gli anni 2016 e 2017 con gli importi ([...] milioni di RON, circa [...] milioni di EUR) che l'ANAF era stata condannata a corrispondere a CFR Marfă mediante sentenza civile n. 1011/2015 della Corte d'appello, confermata dalla decisione n. 998/30.3.2016 dall'Alta Corte di cassazione e giustizia⁽⁷³⁾.
- (90) Sulla base di quanto sopra, la Romania ritiene che tra il 2013 e il 2017 CFR Marfă non abbia registrato alcun debito nei confronti del bilancio dello Stato dato che l'ANAF deve compensare/rimborsare all'impresa importi pari a [...] milioni di RON e [...] milioni di RON, ossia un importo superiore al rispettivo credito vantato dall'ANAF nei confronti di CFR Marfă.
- (91) Infine, la Romania ha fornito informazioni secondo le quali nel 2018 il debito scaduto di CFR Marfă (unitamente ad interessi e maggiorazioni) nei confronti del bilancio dello Stato ha raggiunto [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) ed al 28 marzo 2019 tale debito è più che triplicato passando a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR)⁽⁷⁴⁾. La Romania ha sottolineato che per quanto riguarda questo debito l'ANAF ha imposto 16 pignoramenti su beni mobili non assistiti da garanzie di CFR Marfă aventi un valore contabile di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) e 66 pignoramenti su beni immobili non assistiti da garanzie di CFR Marfă aventi un valore contabile di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR)⁽⁷⁵⁾.

3.2.4. Osservazioni della Romania in merito alle misure 2 e 5

- (92) Per quanto concerne le misure 2 e 5, la Romania sostiene che CFR Infrastructură non ha esentato CFR Marfă dal pagamento dei debiti corrispondenti all'imposta sull'utilizzo delle infrastrutture.
- (93) La Romania spiega che il diritto rumeno non consente a nessun operatore ferroviario di essere esentato dal pagamento dell'imposta relativa alle infrastrutture e che CFR Infrastructură non fa eccezioni nemmeno per CFR Marfă.

⁽⁷²⁾ Ibidem.

⁽⁷³⁾ Ibidem.

⁽⁷⁴⁾ Risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 21.3.

⁽⁷⁵⁾ Risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 12.

- (94) La Romania spiega che esistono tre forme di maggiorazione di mora applicabili in caso di mancato pagamento dell'imposta relativa alle infrastrutture da parte dei vettori come illustrato in appresso:
- 1) per ciascun servizio, CFR Infrastructură emette fatture mensili e, quando tali obbligazioni pecuniarie non vengono soddisfatte secondo i termini stipulati nel contratto di accesso all'infrastruttura ferroviaria (che viene concluso annualmente), calcola e fattura su base costante, per ciascun giorno di ritardo, interessi e maggiorazioni per il mancato pagamento dell'imposta relativa alle infrastrutture (prima forma di maggiorazione per mancato pagamento di tale imposta). Il tasso di interesse e le maggiorazioni sono specificati nella tabella 7 (considerando 24). La stessa maggiorazione si applica a tutti gli operatori del settore del trasporto ferroviario di merci (e passeggeri), indipendentemente dalla loro proprietà;
 - 2) inoltre, in ragione dei ritardi nel versamento dell'imposta relativa alle infrastrutture, CFR Infrastructură non concede lo sconto del 33 % su tale imposta per i treni circolanti all'interno della rete di CFR, gestiti da CFR Marfă, come fa nel caso degli operatori privati (seconda forma di maggiorazione);
 - 3) CFR Infrastructură non accetta e non crea inoltre percorsi aggiuntivi per i treni soggetti agli interessi di CFR Marfă e dei suoi clienti, come fa nel caso di operatori privati (terza forma di maggiorazione).
- (95) In tale contesto la Romania sostiene che CFR Infrastructură abbia altresì promosso azioni legali nei confronti di CFR Marfă al fine di ottenere l'esecuzione dei debiti di CFR Marfă a partire dal 2015. In particolare la Romania sostiene che CFR Infrastructură abbia avviato arbitrati e contenziosi riguardanti l'esecuzione dei debiti di CFR Marfă come segue: procedimenti arbitrati del 2015 per un importo di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR); 2016 arbitrati e contenziosi per un importo di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR); 2017 arbitrati e contenziosi per un importo di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR); 2018 arbitrati e contenziosi per un importo di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) ⁽⁷⁶⁾. Secondo la Romania il 100 % di tali importi è stato giudicato a favore di CFR Infrastructură dalle rispettive decisioni degli organi giurisdizionali e dai rispettivi lodi arbitrati passati in giudicato ⁽⁷⁷⁾.
- (96) Secondo la Romania, in seguito all'emissione di tali decisioni a suo favore, CFR Infrastructură ha utilizzato i servizi di ufficiali giudiziari per ottenere il recupero dei crediti riconosciuti, compreso il congelamento di fondi presso conti bancari e pignoramenti presso terzi in relazione ad importi dovuti a favore di CFR Marfă dai suoi clienti, nonché ricorrendo a pignoramenti di beni mobili e immobili di CFR Marfă ⁽⁷⁸⁾.
- (97) La Romania spiega inoltre che, nel 2016, CFR Infrastructură ha concluso con CFR Marfă un accordo di riprogrammazione dei pagamenti («l'accordo di riprogrammazione dei pagamenti del 2016») in merito al pagamento dell'importo di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR), che rappresenta capitale e interessi riconosciuti a favore di CFR Infrastructură nel contesto di procedimenti arbitrati nel 2015 e nel 2016. La Romania spiega che l'importo di [...] milioni di RON è stato completamente recuperato tramite l'esecuzione forzata del debito dopo che CFR Marfă non ha rispettato le disposizioni dell'accordo di riprogrammazione dei pagamenti del 2016 ⁽⁷⁹⁾.
- (98) Secondo la Romania, fino ad agosto 2018 CFR Infrastructură è riuscita a recuperare da CFR Marfă, attraverso misure giudiziarie ed extragiudiziarie, oltre [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) di cui [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) nel periodo da marzo a luglio del 2018. Inoltre, il 6 dicembre 2018, CFR Infrastructură ha concluso un accordo di riprogrammazione dei pagamenti di interessi e maggiorazioni dovuti da CFR Marfă per un importo di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR, «l'accordo di riprogrammazione dei pagamenti del 2018»). Tale accordo specifica tra l'altro che alla data del 4 dicembre 2018 CFR Marfă doveva un importo totale esigibile pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) a CFR Infrastructură, di cui [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) corrispondono all'importo riconosciuto a CFR Infrastructură da sette sentenze di organi giurisdizionali civili nel 2017, attualmente oggetto di esecuzione. Di tale importo pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR), [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) rappresentano interessi e maggiorazioni. Le disposizioni dell'accordo di riprogrammazione dei pagamenti del 2018 specificano inoltre che l'importo principale di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) continuerà ad essere recuperato attraverso l'attuazione di pignoramenti imposti su beni mobili e immobili di CFR Marfă.
- (99) La Romania spiega che l'esecuzione tramite pignoramenti di beni è stata applicata soltanto fintantoché CFR Marfă ha rispettato gli obblighi assunti ai sensi degli accordi di riprogrammazione dei pagamenti e sostiene che CFR Marfă sta attualmente rispettando l'accordo di riprogrammazione dei pagamenti del 2018 ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁷⁶⁾ Allegato 4 alla risposta della Romania del 27 giugno 2019. Cfr. anche allegato 5 alle osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio.

⁽⁷⁷⁾ Allegato 4 alla risposta della Romania del 27 giugno 2019.

⁽⁷⁸⁾ Più specificamente, secondo la Romania, per il recupero degli importi dovuti da CFR Marfă al 31 dicembre 2016 ([...] RON, circa [...] milioni di EUR), a seguito del procedimento giudiziario, è stato riscosso un importo pari a [...] RON (circa [...] milioni di EUR); mentre nel 2017 (e fino alle osservazioni presentate dalla Romania in merito alla decisione di avvio) CFR Infrastructură aveva recuperato anche l'importo di [...] RON (circa [...] milioni di EUR). Cfr. osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, punto II.2.

⁽⁷⁹⁾ Risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 37.

⁽⁸⁰⁾ Risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 37, e allegato 6.

- (100) Secondo il parere della Romania, le informazioni di cui sopra confermano il fatto che CFR Infrastructură applica misure di recupero dei crediti e che CFR Marfă non è stata esentata dalla corresponsione di tali debiti ⁽⁸¹⁾.
- (101) La Romania ritiene che «CFR Marfă non benefici di un trattamento preferenziale da parte di CFR Infrastructură e non sia e non sia stata esentata da alcun obbligo previsto dalla legge» ⁽⁸²⁾. La Romania sostiene che «[p]er il mancato pagamento delle imposte sull'utilizzo delle infrastrutture da parte di uno qualsiasi degli operatori ferroviari, CFR SA [CFR Infrastructură] ha applicato e sta applicando le medesime sanzioni pecuniarie» e ricorda che «[l]e sanzioni pecuniarie sono maggiorazioni di mora calcolate e applicate per il mancato pagamento degli addebiti dovuti alla scadenza prevista applicando la medesima percentuale e senza operare discriminazioni» ⁽⁸³⁾. La Romania sostiene inoltre che «[CFR Infrastructură] applichi le stesse misure giudiziarie ed extragiudiziarie per recuperare gli importi dovuti da uno qualsiasi degli operatori ferroviari» ⁽⁸⁴⁾.
- (102) La Romania aggiunge altresì che la mancata riscossione dell'imposta relativa alle infrastrutture da parte di CFR Infrastructură nei confronti di CFR Marfă è una circostanza oggettiva e una conseguenza del fatto che altre imprese statali o imprese nelle quali lo Stato è azionista (molte di queste attive nel settore dell'energia) non hanno, a loro volta, saldato i loro debiti nei confronti di CFR Marfă. La Romania spiega che tali debiti nei confronti di CFR Marfă presentano il medesimo ordine di grandezza degli importi dovuti da CFR Marfă a CFR Infrastructură, e qualsiasi interruzione dei servizi di trasporto di CFR Marfă creerebbe perturbazioni delle attività svolte da tali imprese particolari, a scapito di tenore di vita delle persone e delle attività economiche in vari settori. La Romania sostiene che CFR Marfă ha adottato misure per recuperare tali debiti in linea con le disposizioni giuridiche in materia ⁽⁸⁵⁾.
- (103) La Romania aggiunge inoltre che non è possibile imporre misure più severe a CFR Marfă (come ad esempio un'istanza per l'apertura di una procedura di insolvenza), dato che CFR Infrastructură e le autorità rumene devono tenere conto dell'importanza di CFR Marfă e delle sue risorse per il sistema nazionale di difesa, sicurezza nazionale, nonché sicurezza e ordine pubblico, per il trasporto di materiali strategici, per l'economia nazionale e per la popolazione ⁽⁸⁶⁾ (cfr. anche le sottosezioni 3.2.1. e 3.2.2.).
- (104) A tal fine la Romania ricorda che le autorità rumene e CFR Infrastructură devono agire conformemente al quadro giuridico applicabile alla difesa ⁽⁸⁷⁾ e «adottare misure che non comportino il rischio di alienazione di determinate risorse appartenenti a CFR Marfă (impatto negativo sulle risorse considerate come «risorse statali») e non influenzino le spedizioni per le forze armate e il trasporto di materiali strategici da parte di tale azienda strategica o la risposta di CFR Marfă in situazioni di crisi (come nell'inverno 2016/2017)» ⁽⁸⁸⁾.
- (105) Inoltre, nei suoi commenti del 14 agosto 2018 in risposta alle osservazioni di terzi, la Romania sostiene altresì che CFR Infrastructură è tenuta ad astenersi dall'adottare misure di esecuzione che potrebbero bloccare le spedizioni per le forze armate e ridurre le capacità di difesa del paese a norma dell'articolo 34 della legge sulla difesa nazionale ⁽⁸⁹⁾. La Romania cita il suo ministro dei Trasporti il quale afferma che «non dovremmo uccidere la gallina che depone le uova» nel fare riferimento al motivo per cui lo Stato non dovrebbe far rispettare tutti i debiti dovuti da Marfă a CFR Infrastructură.

⁽⁸¹⁾ Risposta della Romania alle osservazioni di terzi, sezione C.

⁽⁸²⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, punto II.2.

⁽⁸³⁾ Risposta della Romania alle osservazioni di terzi, sezione C.

⁽⁸⁴⁾ Ibidem.

⁽⁸⁵⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, sezione II, punto 2.

⁽⁸⁶⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, sezione IV.

⁽⁸⁷⁾ Articolo 34 della legge n. 45/1994 sulla difesa nazionale della Romania, come modificata, e articolo 1, ottavo comma, del regolamento sul trasporto ferroviario in Romania, approvato con decreto del governo n. 7 del 20 gennaio 2005, modificato dalla legge n. 10 del 27 aprile 2006.

⁽⁸⁸⁾ Risposta della Romania alle osservazioni di terzi, sezione C, pagina 8.

⁽⁸⁹⁾ L'articolo 34 della legge n. 45/1994 sulla difesa nazionale della Romania, come ulteriormente modificata, stabilisce che: «i ministeri, i servizi di intelligence dello Stato e le altre autorità della pubblica amministrazione centrale sono competenti per l'attuazione di misure di difesa del paese, ciascuno nel proprio ambito di attività, ai sensi della legge; i responsabili di tali soggetti devono presentare relazioni sull'esecuzione di compiti relativi alla difesa nazionale, a seconda dei casi, al Parlamento, al governo o al Consiglio supremo della difesa nazionale su base annuale od ogniqualvolta gli venga richiesto. Dopo aver dichiarato la mobilitazione e lo stato di guerra, i ministri competenti sono direttamente responsabili dell'assegnazione delle risorse riguardanti: materie prime, prodotti industriali, alimenti, energia, trasporti, lavori pubblici e comunicazioni. Le richieste delle forze di difesa devono essere considerate una priorità e soddisfatte di conseguenza».

L'articolo 1, ottavo comma, del regolamento sul trasporto ferroviario in Romania, approvato con decreto del governo n. 7 del 20 gennaio 2005, come modificato dalla legge n. 10 del 27 aprile 2006, che prevede quanto segue:

«se la sicurezza nazionale, la sicurezza del traffico ferroviario e l'interesse pubblico lo richiedono, l'amministratore/i gestori dell'infrastruttura ferroviaria e/o l'operatore del trasporto ferroviario, in base agli ordini delle autorità competenti, ai sensi di legge, possono decidere di:

a) sospendere totalmente o parzialmente il traffico e i servizi per determinate rotte;

b) escludere determinate spedizioni dal trasporto o riceverle soltanto in determinate circostanze prestabilite;

c) **dare la priorità a determinate spedizioni;**

d) **fare in modo che le spedizioni per le forze armate vengano effettuate in modo continuativo, se necessario»** (grassetto aggiunto).

3.2.5. Osservazioni della Romania in merito alla misura 3

- (106) Innanzitutto la Romania contesta l'affermazione secondo la quale la *misura 3* proviene da risorse statali. In particolare la Romania sostiene che «le tre condizioni cumulative [di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE] non sono state soddisfatte e pertanto la capitalizzazione del debito in relazione a CFR Marfă può essere considerata un aiuto di Stato, dato che la condizione di cui al sottoparagrafo a) non è soddisfatta poiché nessuna risorsa statale è stata spesa e nessuna risorsa è stata assegnata dal bilancio dello Stato (il che significa che quest'ultimo ha sostenuto spese dirette in bilancio). In realtà tali importi non rappresentano più entrate per il bilancio, una circostanza che va oltre la formulazione del testo del TFUE». La Romania afferma di aver agito come avrebbe fatto un semplice azionista e di aver mirato a consolidare i propri interessi e **non** a fornire un vantaggio economico a un determinato operatore economico ⁽⁹⁰⁾.
- (107) In secondo luogo la Romania sostiene che la capitalizzazione del debito è stata approvata dal Consiglio dell'Unione europea nella sua decisione del 22 ottobre 2013, relativa alla concessione a titolo precauzionale di un sostegno finanziario a medio termine dell'Unione a favore della Romania ⁽⁹¹⁾ («la decisione del Consiglio del 22 ottobre 2013»), corroborata dalle disposizioni dell'accordo di stand-by precauzionale stipulato tra la Romania e il Fondo monetario internazionale («FMI») per un importo di 1 751,34 milioni di DSP, come concordato nella lettera d'intenti firmata dalle autorità rumene a Bucarest il 12 settembre 2013, come approvata dalla decisione del 27 settembre 2013 del Consiglio esecutivo dell'FMI ⁽⁹²⁾. La Romania assume tale punto di vista sulla base dell'allegato I dell'accordo di stand-by ⁽⁹³⁾ che stabilisce quanto segue:

«Lo scorso anno abbiamo attuato alcune importanti riforme relative alle imprese statali e ai settori dell'energia e dei trasporti. Ad esempio, [...], attraverso la dichiarazione volontaria di insolvenza o la liquidazione volontaria di alcune imprese, capitalizzazioni **del debito** e misure di ristrutturazione» (grassetto aggiunto). [...] Riforme chiave nei settori dell'energia e dei trasporti comprendono: [...] «Settore dei trasporti: abbiamo avviato un accordo di compravendita per la vendita di una partecipazione del 51 % nell'impresa di trasporto merci di proprietà dello [S]tato [CFR Marfă] per 905 milioni di RON e abbiamo adottato una decisione del governo che approvava l'accordo di compravendita. A giugno abbiamo altresì approvato un regime di estinzione degli arretrati ai sensi del quale gli arretrati di CFR Marfă saranno ridotti di oltre il 90 % al momento della conclusione della vendita [...]» ⁽⁹⁴⁾.

«Abbiamo altresì in programma di facilitare il pagamento migliorato dell'accesso alle infrastrutture e dei costi dell'energia elettrica da parte dell'impresa statale che si occupa di trasporto passeggeri e di CFR Marfă attraverso riforme di tali imprese nonché di saldare i debiti in sospeso tra le tre principali compagnie ferroviarie. Le misure destinate a migliorare le prestazioni operative e finanziarie di tali imprese potrebbero comprendere: [...] — CFR Marfă: soddisferemo i nostri obblighi ai sensi dell'accordo di compravendita per la quota maggioritaria di CFR Marfă e concluderemo l'operazione (scambio di pagamento a fronte di azioni) entro la metà di ottobre del 2013. In tale contesto sarà richiesta l'approvazione del controllo delle concentrazioni all'autorità di regolamentazione competente. Qualora il processo di privatizzazione incontri ostacoli insormontabili, riapriremo la gara d'appalto per la privatizzazione della quota maggioritaria di Marfă in linea con un processo che segua le migliori pratiche internazionali».

- (108) La Romania spiega che l'accordo di stand-by di cui sopra, compreso l'allegato citato al considerando 107, è stato approvato dal Consiglio dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della sua decisione del 22 ottobre 2013, che tra le altre cose menziona le condizioni specifiche della politica economica stabilite nel memorandum d'intesa le quali comprendono tra l'altro, «la ristrutturazione di imprese statali, compresa la vendita di partecipazioni azionarie e il rafforzamento del governo societario delle imprese statali».
- (109) La Romania sostiene che la privatizzazione di CFR Marfă e la misura di capitalizzazione del debito a favore di tale impresa non sono soltanto state approvate dal Consiglio dell'Unione europea, ma che il processo di privatizzazione di CFR Marfă è stato altresì monitorato costantemente dalla Commissione europea.
- (110) In particolare, in relazione al monitoraggio della Commissione, la Romania cita la relazione della Commissione *The Balance of Payments Programme. Romania, 2013-2015* che, tra gli altri, presenta lo stato del processo di privatizzazione di CFR Marfă, nonché la capitalizzazione del debito. In particolare, secondo la relazione citata, «la privatizzazione allevierebbe tra l'altro i timori relativi a una capitalizzazione del debito effettuata nel giugno del 2013, prima del tentativo fallito di privatizzazione dell'ottobre del 2013» ⁽⁹⁵⁾.

⁽⁹⁰⁾ Osservazioni della Romania in merito alle osservazioni di terzi presentate il 14 agosto 2018.

⁽⁹¹⁾ GU L 286 del 29.10.2013, pag. 1, disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0531&from=IT>.

⁽⁹²⁾ Risposta della Romania alla richiesta di informazioni della Commissione del 14 novembre 2018 presentata il 19 dicembre 2018 («Risposta della Romania del 19 dicembre 2018»). Punto A.

⁽⁹³⁾ Allegato intitolato *Romania — Memorandum of Economic and Financial Policies* alla lettera di intenti del 12 settembre 2013.

⁽⁹⁴⁾ Ibidem, punto 36.

⁽⁹⁵⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, sezione II.

- (111) *In terzo luogo* la Romania sostiene che la capitalizzazione del debito soddisfa il criterio usuale dell'operatore in un'economia di mercato e ribadisce i risultati dello studio di Deloitte che ha prodotto e presentato alla Commissione.
- (112) La Romania ribadisce di aver incaricato la società di revisione e consulenza Deloitte di effettuare uno studio in merito all'applicazione del criterio dell'operatore in un'economia di mercato. Lo studio è stato condotto applicando un metodo conosciuto, più precisamente il calcolo del valore di mercato della quota del 51 % al 31 dicembre 2012 utilizzando il metodo del flusso di cassa attualizzato («metodo FCA») e, separatamente, un calcolo del valore di mercato della quota azionaria residua (49 %) nell'ipotesi che tale partecipazione venisse ceduta nel periodo 2015-2018, applicando il metodo di valutazione dell'imposta comprensiva sul reddito delle imprese e dei multipli di EBITDA.
- (113) La Romania sottolinea i risultati della relazione preparata da Deloitte del 29 marzo 2019, secondo i quali la capitalizzazione del debito seguita dalla privatizzazione di CFR Marfă avrebbe consentito allo Stato, in veste di azionista e di creditore, di recuperare un importo maggiore (in media 1 079,9 milioni di RON ossia circa 235 milioni di EUR) rispetto a una liquidazione immediata dell'impresa (in media 916,97 milioni di RON o circa 199 milioni di EUR).
- (114) La Romania sottolinea che la capitalizzazione del debito è stata conseguita soltanto dopo l'adozione di una decisione in conformità alle raccomandazioni dello studio di Deloitte, tramite l'emissione del decreto d'urgenza 61/2013 del 12 giugno 2013, ossia dopo aver condotto la verifica del criterio dell'operatore in un'economia di mercato.
- (115) La Romania sottolinea inoltre che il summenzionato decreto d'urgenza 61/2013 è stata emesso «tenendo debitamente conto dei pareri e delle raccomandazioni dell'FMI e dell'UE» (cfr. anche considerando 107 e seguenti), dato che «tutti i memorandum d'intesa stipulati con tali organizzazioni internazionali dopo il 2011 prevedono riforme strutturali (comprensive di privatizzazioni) destinate a un gran numero di imprese statali in vari settori», tra i quali i «trasporti (CFR Infrastructură, CFR Marfă, Tarom)»⁽⁹⁶⁾. In particolare, la Romania sottolinea la descrizione di una delle riforme contenute in uno di tali memorandum approvata dalla decisione del Consiglio secondo la quale la Romania «ha altresì approvato un regime di estinzione degli arretrati a giugno in base al quale gli arretrati di CFR Marfă verrebbero ridotti di oltre il 90 % al momento della conclusione della vendita. [...]»⁽⁹⁷⁾.
- (116) *In quarto luogo* la Romania sostiene che la capitalizzazione del debito del 2013 a favore di CFR Marfă è molto simile ad altre misure riguardanti operatori storici del trasporto ferroviario di merci in altri Stati membri nell'ambito delle quali la Commissione ha ritenuto che non si trattasse di aiuti di Stato o l'aiuto è stato dichiarato compatibile con il mercato interno. La Romania fornisce gli esempi dei seguenti casi precedenti della Commissione: decisione del 16.6.2017 relativa all'aiuto di Stato SA.32544 (2011/C) cui la Grecia ha dato esecuzione in favore del gruppo ferroviario greco TRAINOSE SA⁽⁹⁸⁾, decisione del 20.7.2018 relativa al prestito pubblico SA.29198 — (2010/C) (ex 2009/NN) concesso dalla Slovacchia a Železničná Spoločnosť Cargo Slovakia, a.s. (ZSSK Cargo)⁽⁹⁹⁾ e decisione del 19.6.2017 sull'aiuto di Stato SA.39877 (2017/NN) — Croazia — *Aid to HŽ Cargo — Debt cancellation*⁽¹⁰⁰⁾.
- (117) La Romania sostiene che «il punto comune è dato dal fatto che gli operatori ferroviari in tali Stati e CFR Marfă hanno incontrato difficoltà finanziarie e subito perdite significative e le autorità pubbliche hanno deciso di intervenire, considerando la loro importanza per le economie nazionali». Di conseguenza le autorità rumene ritengono che «Romania, Croazia, Grecia e Slovacchia abbiano agito nel medesimo spirito per quanto concerne gli operatori ferroviari nazionali, che hanno dovuto tutti affrontare difficoltà finanziarie». Secondo la Romania il risultato della valutazione di questa particolare capitalizzazione del debito (così come per le altre misure) non dovrebbe differire per CFR Marfă.
- (118) In particolare la Romania menziona la decisione della Commissione nel caso SA.32544 concernente l'aiuto di Stato cui la Grecia ha dato esecuzione in favore del gruppo ferroviario greco TRAINOSE SA e in particolare l'aumento del patrimonio netto pari a 60 milioni di EUR, effettuato nel 2009 con fondi del bilancio dello Stato.
- (119) La Romania osserva che, sebbene le autorità greche avessero ritenuto che la rispettiva misura non fosse un aiuto di Stato, la misura è stata ciò nonostante considerata un aiuto e dichiarata compatibile con il mercato interno dalla Commissione perché⁽¹⁰¹⁾:

⁽⁹⁶⁾ Risposta della Romania del 19 dicembre 2018, sottosezione C.

⁽⁹⁷⁾ Sezione 36 dell'allegato intitolato *Romania: Memorandum on Economic and Financial Problems* alla lettera di intenti firmata dalle autorità rumene a Bucarest il 12 settembre 2013, decisione del 27 settembre 2013 del Consiglio esecutivo dell'FMI.

⁽⁹⁸⁾ Cfr. SA.32544 — *Ristrutturazione del gruppo ferroviario greco* — TRAINOSE SA (GU L 186 del 24.7.2018, pag. 25).

⁽⁹⁹⁾ Cfr. SA.29198 — Slovacchia — *Prestito pubblico concesso dalla Slovacchia a Železničná Spoločnosť Cargo Slovakia, a.s. (ZSSK Cargo)* (GU L 117 del 6.5.2010, pag. 13).

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. SA.39877 — Croazia — *Aid to HŽ Cargo — Debt cancellation* (GU C 237 del 21.7.2017, pag. 1).

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. risposta della Romania del 19 dicembre 2018, punto B.

- a) la misura era volta a porre rimedio a gravi turbamenti presenti nell'economia della Grecia. A questo proposito, la Romania ricorda che «la Commissione ha accolto e accettato le argomentazioni concernenti la situazione economica della Grecia (crisi economica) e il fatto che Trainose svolge un ruolo essenziale nell'economia di tale paese. La sua liquidazione avrebbe creato difficoltà per il gestore dell'infrastruttura ferroviaria, per alcune sue controllate, per importanti imprese in Grecia e per il commercio estero effettuato dal paese. Inoltre tale liquidazione avrebbe contribuito direttamente o indirettamente all'aumento della disoccupazione in un Paese colpito dalla crisi»;
- b) la misura era adeguata/appropriata, necessaria e proporzionale. A questo proposito, la Romania ricorda che «la Commissione ha confermato che, al di là della situazione e dei vantaggi di Trainose: la misura era coerente con lo scopo di evitare rischi per il sistema ferroviario greco e di prevenire l'interruzione dell'offerta di servizi di trasporto ferroviario per l'economia e la popolazione; [...] era limitata nel tempo; [...] era necessaria per la privatizzazione di Trainose, [...] assicurandone la sopravvivenza temporanea fino all'effettiva privatizzazione dell'impresa; [...] non intendeva aumentare la capacità dell'impresa e, per questo motivo, non aveva inciso sulla concorrenza e sullo scambio tra gli Stati membri dell'UE».
- (120) La Romania sostiene inoltre che «l'annullamento della capitalizzazione del debito dopo la fallita privatizzazione del 2013 e l'ingiunzione a CFR Marfă di rimborsare l'importo relativo a tale operazione comporterebbero gravi difficoltà operative per l'impresa stessa, una circostanza questa che determinerebbe il **rischio inaccettabile che l'impresa non sia in grado di soddisfare i propri obblighi di legge, nonché accordi e convenzioni nel settore della difesa nazionale o derivanti dall'appartenenza della Romania alla NATO**, dato il conflitto in Ucraina, scoppiato nel 2014, la risposta principale a tale contesto politico e militare e l'aumento della domanda di spedizioni per le forze armate del 562,89 %. **L'eccezione sollevata ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 4 TUE è giustificata in tale contesto**»⁽¹⁰²⁾.
- (121) In particolare, la Romania sottolinea che «la vendita di attivi nel contesto di una potenziale liquidazione dell'impresa in linea con le leggi in vigore potrebbe essere piuttosto lunga, il che comporterebbe periodi di tempo significativi durante i quali non sarebbe possibile utilizzare le risorse necessarie per il sistema di difesa e le spedizioni strategiche del paese; risorse che si deteriorerebbero a causa del rimessaggio. Durante tali periodi nei quali CFR Marfă non potrebbe fornire servizi di trasporto e tali risorse non sarebbero ancora di proprietà di un altro operatore ferroviario, come accaduto nel 2008 e nel 2014, potrebbero scoppiare o riaccendersi dei conflitti, come menzionato nella strategia di difesa nazionale⁽¹⁰³⁾ [...]». In tali circostanze la Romania teme di «non disporre più di capacità di trasporto e di non potere più rispondere adeguatamente a possibili sfide, il che è inaccettabile».

4. VALUTAZIONE DELL'AUTO

- (122) La Commissione esaminerà innanzitutto se le misure da 1 a 5 concesse a favore di CFR Marfă comportino aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (cfr. sottosezione 4.1), se CFR Marfă fosse un'impresa in difficoltà (cfr. sottosezione 4.2) e se l'aiuto fosse già stato attuato (cfr. sottosezione 4.3). Infine la Commissione valuterà se tale aiuto possa essere compatibile con il mercato interno (cfr. sottosezione 4.4).

4.1. Esistenza di un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato

- (123) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, «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».
- (124) I criteri di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE sono cumulativi. La qualifica di una misura come aiuto ai sensi di tale disposizione richiede pertanto che siano soddisfatte le seguenti condizioni cumulative:
- a) la misura deve essere imputabile allo Stato e finanziata mediante risorse statali;
- b) la misura deve concedere un vantaggio al suo beneficiario;
- c) tale vantaggio deve essere selettivo; e
- d) la misura deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri.

⁽¹⁰²⁾ Sottosezione F, punto 8, della risposta della Romania alle osservazioni di terzi.

⁽¹⁰³⁾ La strategia di difesa nazionale è stata preparata sotto il coordinamento del presidente della Romania e approvata con decisione del governo n. 33/2015.

4.1.1. *Impresa*

- (125) Secondo una giurisprudenza costante, la Commissione deve innanzitutto stabilire il beneficiario delle misure in esame. L'articolo 107, paragrafo 1, del trattato fa riferimento alla nozione di impresa nella definizione del beneficiario dell'aiuto. La Corte di giustizia dell'Unione europea definisce le imprese come entità che esercitano un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di dette entità e dalle loro modalità di finanziamento ⁽¹⁰⁴⁾. L'unico criterio pertinente è lo svolgimento di un'attività economica, ossia l'offerta di beni e/o servizi sul mercato.
- (126) CFR Marfă è una società a responsabilità limitata interamente di proprietà dello Stato. È stata costituita come una società per azioni il 1° ottobre 1998, in seguito alla riorganizzazione dell'operatore storico delle ferrovie rumene e fornisce servizi di trasporto ferroviario di merci e altri servizi correlati sul mercato.
- (127) Di conseguenza CFR Marfă è un'entità ai fini dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. La Commissione valuterà quindi se l'attività di fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci e altri servizi correlati sul mercato da parte di CFR Marfă costituisca un'attività economica.

4.1.2. *Attività economica*

- (128) In via preliminare la Commissione ha valutato l'applicabilità dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE alla luce delle argomentazioni della Romania secondo le quali CFR Marfă esercita poteri pubblici.
- (129) La Romania sostiene (cfr. considerando da 63 a 76) che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non sia applicabile a CFR Marfă in virtù delle disposizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, TUE ⁽¹⁰⁵⁾ e del punto 17 della comunicazione sulla nozione di aiuto, che prevede, tra l'altro, che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non si applica se lo Stato agisce «esercitando il potere d'imperio» o se gli enti pubblici agiscono «in veste di pubblica autorità». La Romania afferma di aver esercitato i suoi poteri pubblici adottando le misure da 1 a 3 e 5, che miravano a garantire la continuità dell'adempimento degli obblighi di CFR Marfă nei settori della sicurezza nazionale e della difesa.
- (130) La Commissione rileva che tale argomentazione è viziata per i motivi che seguono.
- (131) *Innanzitutto* tale argomentazione fraintende il modo in cui le disposizioni di cui al punto 17 della comunicazione sulla nozione di aiuto sono intese operare. Tali disposizioni fanno parte della sezione 2 della comunicazione sulla nozione di aiuto, che contiene norme relative alla nozione di impresa e di attività economica. L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE si applica in relazione ad entità che si qualificano come imprese che esercitano un'attività economica ai sensi delle norme di cui alla sezione 2 della comunicazione sulla nozione di aiuto. Di conseguenza la verifica dell'applicabilità dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE implica la valutazione del fatto che CFR Marfă sia un'impresa che esercita un'attività economica.
- (132) Al contrario, la Romania suggerisce che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non sia applicabile a CFR Marfă perché la Romania ha esercitato i suoi poteri pubblici quando ha adottato le misure da 1 a 3 e 5 a favore di CFR Marfă al fine di garantire la continuità delle spedizioni di merci strategiche e materiali militari, nonché l'adempimento di altri obblighi relativi a finalità di sicurezza e difesa nazionale. In altre parole la Romania suggerisce che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non sia applicabile a CFR Marfă semplicemente in ragione della capacità secondo la quale lo Stato rumeno ha adottato le misure da 1 a 3 e 5 a favore di CFR Marfă.
- (133) La Commissione rileva che tale argomentazione fa riferimento alla possibilità che il criterio dell'operatore in un'economia di mercato sia applicabile o meno alle azioni della Romania che adottano le misure da 1 a 5 nonché, laddove applicabile, all'applicazione di tale criterio (punti 76 e 77 della comunicazione sulla nozione di aiuto) trattata nei considerando da 179 a 181. L'applicabilità e l'applicazione del criterio dell'operatore in un'economia di mercato non implica tuttavia in alcun modo la valutazione della possibilità che CFR Marfă sia un'impresa che esercita un'attività economica ai fini dell'applicabilità dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Di conseguenza l'argomentazione della Romania fraintende la finalità della sezione 2 della comunicazione sulla nozione di aiuto.
- (134) *In secondo luogo* la Romania non ha fornito alcuna prova del fatto che l'attività di CFR Marfă non sia economica. In particolare la Romania non ha fornito alcuna prova attestante che la Romania abbia escluso dal contesto economico per l'esercizio dei suoi poteri pubblici le attività relative alle spedizioni per le forze armate e alle spedizioni di prodotti strategici, circostanza questa che avrebbe potuto dimostrare che tali attività sono effettivamente non economiche ⁽¹⁰⁶⁾.

⁽¹⁰⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, *Pavlov e altri*, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punto 74; sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA e altri*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punto 107.

⁽¹⁰⁵⁾ L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi ai trattati nonché la loro identità nazionale, inerente alle loro strutture fondamentali, politiche e costituzionali, compresa l'autonomia regionale e locale. Rispetta le loro funzioni essenziali di Stato, inclusa la garanzia dell'integrità territoriale dello Stato, il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta una competenza esclusiva di ciascuno Stato membro.

⁽¹⁰⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2012, *Compass-Datenbank GmbH/Austria*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punti 43 e 44; nonché sentenza del Tribunale del 28 settembre 2017, *Aanbestedingskalender e altri/Commissione*, T-138/15, ECLI:EU:T:2017:675, punti da 38 a 108.

- (135) Al contrario, è piuttosto evidente dalle osservazioni presentate dalla Romania che le spedizioni per le forze armate sono servizi resi da CFR Marfă sulla base di contratti annuali e sono remunerati ⁽¹⁰⁷⁾. La Romania ammette inoltre che i mercati delle spedizioni per le forze armate e delle attività collegate sono aperti a tutti gli operatori ferroviari privati che dispongono di una licenza valida, sebbene subordinatamente all'ottenimento di alcuni nulla osta in materia di sicurezza (cfr. considerando 75). Ciò è ulteriormente confermato dalle disposizioni dei protocolli, delle ordinanze congiunte e degli accordi ⁽¹⁰⁸⁾ conclusi tra il ministero della Difesa nazionale e il ministero dei Trasporti, dell'edilizia e del turismo che stabiliscono che gli obblighi di garantire la continuità delle spedizioni per le forze armate in tempo di pace, guerra, calamità naturali, situazioni di crisi o altre circostanze straordinarie ricadono non soltanto su CFR Marfă ma anche su altri operatori del trasporto ferroviario dotati di licenza, che devono essere remunerati su base contrattuale.
- (136) Da quanto sopra emerge chiaramente che tali servizi di spedizione per le forze armate non sono stati esclusi dal contesto economico dallo Stato e sono resi da CFR Marfă sulla base di meccanismi di mercato, motivo per cui si qualificano come attività economiche ⁽¹⁰⁹⁾.
- (137) Il fatto che gli operatori privati del trasporto ferroviario di merci non desiderino effettuare spedizioni per le forze armate in ragione della domanda limitata o per mancanza di capacità non incide in alcun modo su tale conclusione: ciò che conta è la sola possibilità per tali operatori di competere con CFR Marfă per ottenere detti contratti, che è un aspetto garantito anche dallo spirito e dalla formulazione della direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹¹⁰⁾, recepita nel diritto rumeno dal decreto d'urgenza del governo 114/2011 del 21 dicembre 2011 ⁽¹¹¹⁾.
- (138) Inoltre, l'obbligo di stabilire, mantenere e preservare le riserve presso vari punti della rete ferroviaria è un presupposto affinché CFR Marfă sia in grado di fornire spedizioni per le forze armate remunerate su base contrattuale ⁽¹¹²⁾, motivo per il quale la Commissione considera tali attività parte dell'attività economica delle spedizioni per le forze armate. Il fatto che CFR Marfă possa utilizzare le risorse contrassegnate come riserve di mobilitazione per le proprie normali attività commerciali di trasporto ferroviario di merci (comprese le spedizioni per le forze armate) costituisce un'ulteriore conferma di tale conclusione. Nemmeno il fatto che CFR Marfă possa non ricevere una remunerazione adeguata per i costi sostenuti per la costituzione, il mantenimento e la conservazione di tali riserve non modifica tale conclusione dato che, secondo la giurisprudenza costante, qualsiasi attività consistente nell'offerta di beni e/o servizi a un determinato mercato è un'attività economica, indipendentemente dal fatto che sia svolta senza scopo di lucro o a fronte di una debita remunerazione ⁽¹¹³⁾. Di conseguenza il fatto che CFR Marfă non possa essere debitamente remunerata per la fornitura di determinati servizi non dovrebbe incidere sulla qualificazione dei servizi come attività economica.
- (139) La Commissione non accetta l'argomentazione della Romania secondo la quale soltanto CFR Marfă, proprietaria di circa il 93 % della flotta nazionale di vagoni, sia di fatto l'unico operatore in grado di adempiere l'obbligo di detenere riserve di mobilitazione. Anche qualora tale argomentazione fosse in grado di modificare la conclusione della Commissione di cui al considerando 136 (circostanza appunto contestata, dato che in linea di principio il settore delle spedizioni per le forze armate non è stato escluso dal contesto economico da parte dello Stato rumeno), la Romania non ha addotto prove circa il motivo per cui altri operatori privati non sarebbero in grado di competere per le spedizioni per le forze armate o di soddisfare i requisiti di mobilitazione con il restante 7 % dei vagoni o con vagoni acquistati in aggiunta dal mercato a tale fine (tra l'altro da CFR Marfă, in regime di autonomia finanziaria o durante la liquidazione di CFR Marfă). La Commissione osserva che, sebbene la Romania affermi che le riserve incluse nei piani di mobilitazione non possano essere alienate e debbano essere mantenute operative a spese di CFR Marfă (considerando 64, punto ii)], le autorità rumene non sono state in grado di fornire alla Commissione indicazione delle disposizioni esplicite di leggi a conferma di tale affermazione ⁽¹¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁷⁾ Punti 1 e 2 della risposta della Romania del 27 giugno 2019.

⁽¹⁰⁸⁾ Protocollo interministeriale n. M-86 del 2 luglio 2003 sulla cooperazione tra il ministero della Difesa nazionale e il ministero dei Trasporti, dell'edilizia e del turismo per il coordinamento e lo svolgimento di trasporti tramite modalità ferroviarie, navali e aeree, le norme di attuazione di tale protocollo interministeriale approvato con ordinanza congiunta n. M 163/1053/2003 del ministero della Difesa nazionale e del ministero dei Trasporti, dell'edilizia e del turismo e l'accordo per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario per il ministero della Difesa nazionale nel contesto del traffico nazionale e che stabilisce i documenti di trasporto militare e i mezzi di pagamento n. A 220 del 12 gennaio 2001, presentato come allegato n. 9 delle osservazioni della Romania sulla decisione di avvio.

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr. per analogia sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2007, *Schwarz e Gootjes-Schwarz*, C-76/05, ECLI:EU:C:2007:492, punti 37 e 38 e giurisprudenza ivi citata.

⁽¹¹⁰⁾ Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76).

⁽¹¹¹⁾ Risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 1.

⁽¹¹²⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio; osservazioni presentate dalla Romania del 14 agosto 2018.

⁽¹¹³⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 29 ottobre 1980, *Van Landewyck*, cause riunite da 209/78 a 215/78 e 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, punto 88; sentenza della Corte di giustizia del 16 novembre 1995, *FFSA e altri*, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punto 21; sentenza della Corte di giustizia del 1° luglio 2008, *MOTOE*, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punti 27 e 28.

⁽¹¹⁴⁾ Le disposizioni citate dalle autorità rumene al punto 2.1 della risposta della Romania del 27 giugno 2019 non confermano l'esistenza del divieto di alienare le risorse incluse nei piani di mobilitazione e la necessità di mantenerle operative a spese di CFR Marfă.

- (140) Parimenti la Commissione non accetta l'argomentazione della Romania secondo la quale nessuno degli altri operatori del trasporto ferroviario di merci in Romania può qualificarsi per ottenere i necessari certificati di sicurezza industriale. Anche qualora tale argomentazione potesse modificare la conclusione della Commissione di cui al considerando 136 (circostanza appunto contestata, dato che in linea di principio il contesto delle spedizioni per le forze armate non è stato escluso dal contesto economico da parte dello Stato rumeno), la Commissione osserva che spetta ai rispettivi operatori ferroviari privati apportare le modifiche necessarie per ottenere i rispettivi certificati. La Commissione rileva altresì il fatto che anche un ex ministro dei Trasporti⁽¹¹⁵⁾ e un ex amministratore delegato di CFR Marfă sono stati condannati dagli organi giurisdizionali rumeni per attività criminose equivalenti alla corruzione (cfr. considerando 41), il che squalificherebbe parimenti CFR Marfă dall'essere un fornitore di servizi di spedizione per le forze armate.
- (141) Per quanto concerne l'argomentazione della Romania secondo la quale l'attività dei traghetti di CFR Marfă non abbia natura economica, la Commissione prende atto dell'argomentazione delle autorità rumene secondo la quale tali traghetti non sono stati utilizzati per fini commerciali dato che altre linee di traghetti attive attraverso il porto di Costanza non erano economicamente redditizie [considerando 64, punto vi)]. La Commissione ritiene che ciò sia una chiara indicazione del fatto che l'attività di gestione di traghetti di CFR Marfă rientri nelle attività economiche dato che, secondo la giurisprudenza costante, qualsiasi attività consistente nell'offrire beni e/o servizi su un determinato mercato è un'attività economica, indipendentemente dal fatto che tale attività sia svolta senza scopo di lucro o a fronte di una debita remunerazione⁽¹¹⁶⁾.
- (142) Per quanto riguarda le spedizioni di merci strategiche, la Commissione osserva che tali spedizioni sono effettuate da CFR Marfă sulla base di contratti di norma conclusi a seguito di gare d'appalto, alle quali partecipano altri operatori privati in concorrenza con CFR Marfă (cfr. considerando 65). I servizi resi nel contesto di tali contratti sono remunerati alle condizioni del rispettivo contratto (considerando 66). Di conseguenza i contratti per le spedizioni di beni strategici vengono aggiudicati e i rispettivi servizi nell'ambito di tali contratti vengono chiaramente resi a condizioni di mercato e, quindi, hanno natura economica.
- (143) Sebbene affermi che in determinate condizioni di crisi tali servizi possono essere richiesti dalle autorità pubbliche al di fuori dei contratti esistenti, la Romania ammette che tali spedizioni sono state remunerate ai prezzi stabiliti nei contratti aggiudicati tramite procedure di appalto prima del verificarsi delle rispettive condizioni meteorologiche difficili⁽¹¹⁷⁾.
- (144) Per quanto concerne la partecipazione non remunerata di CFR Marfa a vari esercizi pubblici e alla fornitura di risorse per il trasporto merci senza alcuna compensazione pecuniaria nell'interesse di/per talune autorità pubbliche o istituzioni pubbliche (come indicato al considerando 67), la Commissione non vede come ciò possa incidere sulla definizione come evidentemente economiche delle attività di CFR Marfă nello svolgimento di spedizioni strategiche sulla base di contratti aggiudicati a condizioni di mercato. La Commissione osserva inoltre che la Romania non ha fornito alcuna prova del fatto che la fornitura di risorse da parte di CFR Marfă senza alcuna compensazione pecuniaria nell'interesse di talune autorità pubbliche o istituzioni pubbliche fosse imposta da leggi applicabili e in ogni caso non ha fornito alcuna quantificazione dei costi sostenuti per tali attività.
- (145) Di conseguenza CFR Marfă è senza dubbio un'impresa che esercita un'attività economica in relazione a tutte le sue attività di trasporto merci, rispetto alle quali è applicabile l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- (146) *In terzo luogo e in subordine*, la Commissione ricorda che il fatto che un soggetto eserciti, ai fini di una parte delle sue attività, prerogative della pubblica autorità non impedisce di per sé di qualificare tale soggetto come un'impresa ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE concernenti le norme in materia di concorrenza per il resto delle sue attività economiche⁽¹¹⁸⁾. Secondo la giurisprudenza, se l'attività economica del soggetto interessato è separabile dall'esercizio delle sue prerogative dei poteri pubblici, tale soggetto deve essere qualificato come un'impresa per tale parte delle sue attività⁽¹¹⁹⁾.

⁽¹¹⁵⁾ <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4618>, comunicato stampa della direzione nazionale anticorruzione del 30 gennaio 2014 con riferimento alla decisione dell'organo giurisdizionale penale n. 18 del 30 gennaio 2014.

⁽¹¹⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 29 ottobre 1980, *Van Landewyck*, cause riunite da 209/78 a 215/78 e 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, punto 88; sentenza della Corte di giustizia del 16 novembre 1995, *FFSA e altri*, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punto 21; sentenza della Corte di giustizia del 1° luglio 2008, *MOTOE*, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punti 27 e 28.

⁽¹¹⁷⁾ Punto 7.2 della risposta della Romania del 27 giugno 2019.

⁽¹¹⁸⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2002, *Aéroports de Paris/Commissione*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, punto 74; sentenza della Corte di giustizia del 1° luglio 2008, *MOTOE*, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punto 28.

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. in tal senso la sentenza della Corte di giustizia del 27 giugno 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, punti da 44 a 63.

- (147) La Commissione ritiene che, anche qualora l'attività di CFR Marfă relativa ai servizi di spedizione per le forze armate e al mantenimento delle riserve di mobilitazione dovessero essere considerate attività non economiche, la Romania non abbia fornito alcuna prova atta a dimostrare che le attività economiche di trasporto commerciale di merci su rotaia svolte da CFR Marfă non possano essere separate dalle prerogative delle autorità pubbliche nel settore militare. Il semplice fatto che vi possa essere un legame economico tra queste attività, nel senso che le attività economiche di CFR Marfă permettono di finanziare, in tutto o in parte, le sue attività non economiche, non è sufficiente per dimostrare l'inscindibilità di tali attività, ai sensi della giurisprudenza ⁽¹²⁰⁾.
- (148) Inoltre, la Commissione ritiene che, sebbene l'articolo 346, paragrafo 2, TFUE, applicabile alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico, non si applichi in relazione ai servizi di trasporto (e la Romania non lo invochi), alcuni principi derivati nella giurisprudenza dall'applicazione dell'articolo 346, paragrafo 2, TFUE sono applicabili per analogia alla questione della separazione delle attività economiche da quelle non economiche ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. In particolare, la Commissione ritiene che le imprese che svolgono attività tanto non economiche quanto economiche non possano invocare le disposizioni di cui al punto 18 della comunicazione sulla nozione di aiuto, per asserire che tali attività sono inseparabilmente legate tra loro, sostenendo che le attività economiche sono necessarie per la redditività dell'attività militare/di difesa ⁽¹²¹⁾.
- (149) Inoltre l'attività commerciale di CFR Marfă nel settore del trasporto ferroviario di merci è chiaramente separabile dall'esercizio di tali attività non economiche, innanzitutto per il fatto che, come ammesso dalla Romania (cfr. considerando 64), le spedizioni per le forze armate sono disciplinate da norme separate e vengono effettuate sulla base di contratti separati conclusi tra il ministero della Difesa e CFR Marfă, tra gli altri.
- (150) Inoltre, sebbene inizialmente si sia rifiutata di fornire dati sulla percentuale di risorse riservate a finalità di difesa nazionale (in ragione del segreto di Stato) e abbia affermato che era impossibile riflettere i costi sostenuti da CFR Marfă a causa di tale riserva di risorse dato che le autorità pubbliche non avevano predisposto alcuna metodologia al riguardo (cfr. considerando 64), la Romania ha tuttavia sottolineato che le spedizioni per le forze armate sono ordinate in modo discontinuo e rappresentano una «quota molto inferiore rispetto ad altre operazioni di trasporto» e ha indicato che si aggirano intorno al 2 % del fatturato totale di CFR Marfă ⁽¹²²⁾. Inoltre la Romania ha fornito altresì una stima dei costi sostenuti da CFR Marfă in considerazione della costituzione e del mantenimento delle riserve di mobilitazione (cfr. considerando 64).
- (151) La Commissione ritiene che ciò costituisca un'ulteriore indicazione del fatto che l'attività di spedizione per le forze armate di CFR Marfă e l'obbligo corrispondente di costituire e mantenere le riserve di mobilitazione, anche se qualificate come non economiche (circostanza appunto contestata, cfr. considerando 145), sarebbero effettivamente separabili dalle attività economiche di CFR Marfă.
- (152) Tuttavia, e fatta salva la conclusione del considerando 151, la Commissione ritiene che la stima dei costi sostenuti da CFR Marfă in ragione della costituzione e del mantenimento delle riserve di mobilitazione fornita dalla Romania non sia comprovata, per i motivi illustrati in appresso.
- (153) Innanzitutto la Commissione ritiene che la stima dei costi sostenuti da CFR Marfă in ragione della costituzione e del mantenimento delle riserve di mobilitazione, fornite dalla Romania, siano chiaramente esagerate. La Romania indica come costi tutte le spese annuali per l'ammortamento di tutte le locomotive e di tutti i vagoni inattivi di CFR Marfă, nonché le spese annuali per la manutenzione e la riparazione di tali vagoni. La Commissione ritiene che la necessità di riserve di mobilitazione non sia (e non dovrebbe essere) determinata dall'ammontare e dalle variazioni del materiale rotabile di proprietà di un'impresa di trasporto ferroviario (variazioni che dipendono da una moltitudine di fattori quali la storia e le decisioni commerciali dello stesso operatore ferroviario storico), ma dall'effettiva necessità di tali riserve, che dovrebbe essere determinata dal ministero della Difesa. Tuttavia la Romania non ha fornito alcuna prova a sostegno del fatto che tutto il materiale rotabile inattivo di CFR Marfă funga da riserva di mobilitazione.
- (154) Lo stesso vale anche per i costi di manutenzione dei traghetti di proprietà di CFR Marfă. La Romania presenta semplicemente tutti i costi di manutenzione e altre spese relative a tali traghetti come costi sostenuti da CFR Marfă in ragione del suo obbligo di mantenere le riserve di mobilitazione. Tuttavia la Romania non riesce a dimostrare che tali traghetti siano in effetti contrassegnati come riserve di mobilitazione, così come non riesce a precisare se tali costi siano stati pagati dal ministero della Difesa, in particolare per alcuni servizi di spedizione per le forze armate forniti da CFR Marfă per fini di difesa nel quadro del contratto con il ministero della Difesa che prevedevano il trasporto tramite traghetto e per i quali CFR Marfă ha emesso fatture secondo la propria politica tariffaria.

⁽¹²⁰⁾ Sentenza del Tribunale del 30 aprile 2019, *Union des Ports de France - UPF/Commissione*, T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, punto 84.

⁽¹²¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 28 febbraio 2013, *Ellinika Nafpigeia/Commissione*, C-246/12P, ECLI:EU:C:2013:133.

⁽¹²²⁾ Cfr. osservazioni della Romania sulla decisione di avvio e pagina 2 del verbale della riunione tra la Romania e la Commissione del 24 luglio 2019.

- (155) *In secondo luogo* la Romania non ha fornito alla Commissione documenti che consentono a quest'ultima di verificare l'accuratezza delle spese per l'ammortamento, la manutenzione e la riparazione di tale materiale rotabile inattivo presentate dalla Romania, nonché di altre spese (per il personale, il carburante, i traghetti, i prelievi diversi dall'imposta relativa alle infrastrutture ecc.).
- (156) *In terzo luogo* la Romania ha considerato come proporzione per la ripartizione di altri costi (comprensivi ad esempio delle spese per il personale, nonché per il diesel per movimenti speciali del materiale rotabile corrispondenti alle riserve di mobilitazione e dei prelievi diversi da quelli per l'imposta relativa alle infrastrutture per tali movimenti) un fattore pari al 2 %, ma non ha spiegato su quale base è stato scelto tale fattore di ripartizione specifico. Tale percentuale sembra corrispondere alla proporzione delle spedizioni militari sul fatturato totale di CFR Marfă (cfr. punto v) del considerando 64). Tuttavia la Romania non ha spiegato se questo sia effettivamente il motivo per il quale ha scelto il 2 % per la ripartizione dei costi. In ogni caso è altamente improbabile che un'attività del 2 % del fatturato di CFR Marfă richieda la medesima percentuale di attivi o personale per il mantenimento delle riserve di mobilitazione.
- (157) La Commissione ritiene pertanto che la Romania non abbia dimostrato in modo adeguato le stime dei costi sostenuti da CFR Marfă in ragione del suo obbligo di detenere e mantenere le riserve e le capacità necessarie per lo svolgimento dei compiti di mobilitazione.
- (158) Sulla base di quanto precede la Commissione conclude che CFR Marfă è un'impresa che svolge un'attività economica in relazione a tutte le sue attività di trasporto ferroviario di merci, motivo per cui l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE è applicabile all'intera attività di CFR Marfă. Anche se l'attività di spedizione per le forze armate e il mantenimento delle riserve di mobilitazione dovessero essere riconosciute come attività non economiche, queste ultime sarebbero chiaramente separabili dall'attività economica principale di CFR Marfă, ossia il trasporto ferroviario commerciale di merci, nel qual caso l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE sarebbe applicabile all'attività economica di CFR Marfă.

4.1.3. Origine statale (risorse e imputabilità allo Stato)

- (159) Come è stato affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea («la Corte») ⁽¹²³⁾, affinché le misure vengano qualificate come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, a) esse devono derivare da risorse statali, indirettamente o direttamente da qualsiasi organismo intermedio che agisca in virtù di poteri ad esso conferiti e b) devono essere imputabili allo Stato. La nozione di Stato membro comprende tutti i livelli delle autorità pubbliche, indipendentemente dal fatto che si tratti di un'autorità nazionale, regionale o locale ⁽¹²⁴⁾.

4.1.3.1. Misure 1 e 4: mancata esecuzione di debiti tributari e sociali i) almeno dal 2010 fino alla capitalizzazione del debito del 2013 e ii) dopo tale capitalizzazione

- (160) Come rilevato al considerando 77, l'ANAF, il CNPP, l'ANOFM e il CNAS fanno parte della pubblica amministrazione, subordinata al governo rumeno. Di conseguenza la mancata esecuzione del credito scaduto (ossia debiti tributari e sociali, maggiorati di interessi e sanzioni) da parte di tali enti e l'ulteriore accumulo di debiti che avrebbero dovuto essere normalmente corrisposti a tali enti gravano sul bilancio dello Stato e comportano il ricorso a risorse statali. La Romania non ha contestato tale imputabilità nel caso dei suddetti creditori pubblici.
- (161) Alla luce delle considerazioni di cui al considerando 160, la Commissione conclude che le misure 1 e 4 sono imputabili allo Stato e comportano un trasferimento di risorse statali.

4.1.3.2. Misure 2 e 5: mancata esecuzione dei debiti nei confronti di CFR Infrastructură e aumento dei debiti nei confronti di quest'ultima a seguito della continuazione della prestazione di servizi i) almeno dal 2010 fino alla capitalizzazione del debito del 2013 e ii) dopo tale capitalizzazione

- (162) Secondo la giurisprudenza relativa alla causa *Stardust Marine* ⁽¹²⁵⁾ le risorse di un'impresa di diritto privato, le cui azioni maggioritarie sono di proprietà pubblica (un'impresa pubblica), costituiscono risorse statali.
- (163) L'articolo 2, lettera b), della direttiva 2006/111/CE della Commissione ⁽¹²⁶⁾ stabilisce che per «impresa pubblica» si intende ogni impresa nei confronti della quale i poteri pubblici possano esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria o della normativa che la disciplina. Si presume l'esistenza di un'influenza dominante da parte dei poteri pubblici quando questi ultimi, direttamente o indirettamente, nei riguardi di un'impresa:

⁽¹²³⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Francia/Commissione (Stardust Marine)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

⁽¹²⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 14 ottobre 1987, *Germania/Commissione*, C-248/84, ECLI:EU:C:1987:437, punto 17.

⁽¹²⁵⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Francia/Commissione (Stardust Marine)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punti 34, 51 e seguenti. Cfr. anche sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004 *Grecia/Commissione*, C-278/00, ECLI:EU:C:2004:239, punti 53 e 54; cause riunite C-328/99 e C-399/00, *Italia e SIM 2 Multimedia SpA/Commissione*, cause riunite C-328/99 e C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252, punti 33 e 34.

⁽¹²⁶⁾ Direttiva 2006/111/CE della Commissione, del 16 novembre 2006, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese (GU L 318 del 17.11.2006, pag. 17).

- a) detengano la maggioranza del capitale sottoscritto dell'impresa; o
 - b) dispongano della maggioranza dei voti attribuiti alle quote emesse dall'impresa; o
 - c) possano designare più della metà dei membri dell'organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza dell'impresa.
- (164) CFR Infrastructură è un gestore dell'infrastruttura interamente di proprietà dello Stato rumeno. Il ministero dei Trasporti dispone di tutti i voti collegati alle azioni emesse da CFR Infrastructură. Inoltre il ministero dei Trasporti è l'unico organismo che nomina l'organo amministrativo, gestionale e di supervisione di CFR Infrastructură. Di conseguenza almeno una delle condizioni alternative è soddisfatta e CFR Infrastructură è chiaramente un'impresa pubblica ai sensi dell'articolo 2, lettera b), della direttiva 2006/111/CE. Inoltre il debito di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură mette a rischio le risorse statali, dato che tale debito influisce direttamente sul bilancio dello Stato. Ciò significa che CFR Infrastructură riceve fondi per la gestione dell'infrastruttura direttamente dal bilancio dello Stato e inoltre utilizza i fondi ricevuti dai prelievi per l'uso dell'infrastruttura per la manutenzione di quest'ultima. Nel caso in cui i fondi propri di CFR Infrastructură non fossero sufficienti, avrebbe bisogno di ricevere ulteriori fondi dal bilancio dello Stato. Proprio per questo motivo il debito di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură coinvolge risorse statali.
- (165) Alla luce di quanto sopra la Commissione ritiene che la mancata esecuzione dei debiti di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură e l'aumento dei debiti nei confronti di tale impresa statale a seguito di una continua fornitura di servizi (cfr. tabella 7) gravino sulle risorse statali.
- (166) Per quanto riguarda l'imputabilità, nella sua sentenza nella causa *Stardust Marine* la Corte di giustizia ha inoltre sostenuto che il fatto che lo Stato o un ente statale sia l'unico azionista o l'azionista di maggioranza di un'impresa non è sufficiente per ritenere che un trasferimento di risorse da parte di tale impresa sia imputabile ai suoi azionisti pubblici ⁽¹²⁷⁾. Secondo la Corte, anche se lo Stato fosse in grado di controllare un'impresa pubblica e di esercitare un'influenza dominante sulle sue operazioni, l'effettivo esercizio di tale controllo in un caso specifico non potrebbe essere presunto automaticamente, dato che un'impresa pubblica può altresì agire in modo più o meno indipendente, a seconda del grado di autonomia lasciatole dallo Stato.
- (167) Secondo la Corte, indizi ⁽¹²⁸⁾ dai quali si potrebbe dedurre l'imputabilità, sono (in appresso: «gli indizi Stardust»):
- a) la circostanza che l'impresa in questione non poteva adottare la decisione contestata senza tener conto delle esigenze dei pubblici poteri;
 - b) il fatto che l'impresa, doveva tener conto delle direttive impartite da autorità pubbliche;
 - c) l'integrazione dell'impresa pubblica nelle strutture dell'amministrazione pubblica;
 - d) la natura delle attività dell'impresa pubblica e l'esercizio di tali attività sul mercato in normali condizioni di concorrenza con gli operatori privati;
 - e) lo status giuridico dell'impresa;
 - f) l'intensità della tutela esercitata dalle autorità pubbliche sulla gestione dell'impresa;
 - g) qualsiasi altro indizio che indichi, nel caso concreto, un coinvolgimento delle autorità pubbliche ovvero l'improbabilità di una mancanza di coinvolgimento nell'adozione di un provvedimento, tenuto conto anche dell'ampiezza di tale provvedimento, del suo contenuto ovvero delle condizioni che esso comporta.
- (168) Per quanto concerne CFR Infrastructură, la Commissione rileva che lo Stato, tramite il ministero dei Trasporti, in qualità di azionista unico, nomina la gestione di CFR Infrastructură [punto f) degli indizi Stardust di cui sopra]. Dato che CFR Infrastructură è considerata un'impresa pubblica, il suo bilancio annuale è inoltre approvato ex ante ⁽¹²⁹⁾ dal ministero dei Trasporti, con notifica al ministero delle Finanze [punto c) degli indizi Stardust di cui sopra]. La medesima approvazione preventiva è richiesta per tutte le modifiche al bilancio annuale di CFR Infrastructură, che consta tra l'altro di crediti commerciali da clienti di CFR Infrastructură, compresa CFR Marfă.

⁽¹²⁷⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Francia/Commissione (Stardust Marine)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punti 34, 51 e seguenti.

⁽¹²⁸⁾ Ibidem.

⁽¹²⁹⁾ Cfr. allegato 1 alla risposta della Romania del 12 maggio 2017 alla richiesta di informazioni presentata dalla Commissione.

- (169) La Romania ha altresì confermato⁽¹³⁰⁾ che CFR Infrastructură non poteva astenersi dal richiedere l'esecuzione dei propri crediti nei confronti di CFR Marfă senza tener conto dei requisiti delle autorità pubbliche [punti a), b) e g) degli indizi Stardust di cui sopra]. Indicazioni del fatto che tali misure di esecuzione vengano adottate in seguito a istruzioni del governo risultano evidenti anche da vari articoli di stampa⁽¹³¹⁾.
- (170) Inoltre la Romania sostiene che CFR Infrastructură ha agito in qualità di autorità statale nei confronti di CFR Marfă essendo soggetta all'obbligo di consentire la prosecuzione delle attività commerciali di CFR Marfă e non potendo adottare misure che potrebbero bloccare tali attività, in virtù delle disposizioni di cui all'articolo 34 della legge n. 45/1994 sulla difesa nazionale della Romania, come modificata⁽¹³²⁾ [punti a) e b) degli indizi Stardust di cui sopra].
- (171) Di conseguenza la Commissione ritiene che quanto sopra costituisca un'evidente indicazione da parte della Romania del fatto che CFR Infrastructură ha adottato le misure 2 e 5 in un modo imputabile allo Stato.
- (172) Alla luce di tali circostanze la Commissione conclude che vi sono indizi sufficienti per constatare che la mancata esecuzione dei debiti di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură quanto meno dal 2010 e l'aumento dei debiti nei confronti di tale impresa statale a seguito della continua fornitura di servizi a CFR Marfă prima e dopo la capitalizzazione del debito del 2013 siano imputabili allo Stato.
- 4.1.3.3. *Misura 3: capitalizzazione del debito per un importo pari a 1 669 milioni di RON (circa 363 milioni di EUR)*
- (173) I debiti pari a 1 669 milioni di RON (circa 363 milioni di EUR) convertiti in azioni di CFR Marfă provenivano da risorse statali, dato che, come osservato nella nota 27 e nei considerando 24, 77 e 86, i debiti convertiti erano stati contratti nei confronti di organi della pubblica amministrazione rumena e di CFR Infrastructură, laddove quest'ultima è un'impresa pubblica ai sensi dell'articolo 2, lettera b), della direttiva 2006/111/CE.
- (174) La decisione di convertire i debiti per un importo di 1 669 milioni di RON (circa 363 milioni di EUR) in azioni è stata soggetta a decreto d'urgenza 61/2013 emesso dal primo ministro rumeno e controfirmato dal ministro dei Trasporti nonché dal vice primo ministro e dal ministro della Finanza pubblica.
- (175) L'affermazione della Romania secondo la quale la capitalizzazione del debito non deriva da risorse statali (cfr. considerando 106) non è convincente. Il semplice fatto che l'ammontare del debito non fosse una spesa diretta di bilancio è irrilevante, dato che il trasferimento di risorse statali può assumere numerose forme, compresa quella della rinuncia ad entrate. Nella capitalizzazione del debito, lo Stato rumeno ha effettivamente rinunciato a riscuotere fondi che avrebbe dovuto ottenere dal beneficiario tramite l'esecuzione dei crediti da parte dei creditori pubblici e di CFR Infrastructură. La Commissione rileva che vi è una sostanziale sovrapposizione tra le risorse statali interessate dalle misure 1 e 2 e le risorse statali interessate dalla misura 3, nella misura in cui l'intero importo del debito non soggetto a esecuzione corrispondente alla misura 1 nonché all'85 % del debito non oggetto di esecuzione di cui alla misura 2 sono stati cancellati mediante la capitalizzazione del debito corrispondente alla misura 3 (cfr. nota 27). In altre parole le risorse statali interessate dalla misura 3 non erano diverse dalle risorse statali coinvolte nella misura 1 e dalle risorse statali interessate dalla misura 2 (o da una parte importante di queste ultime).
- (176) Alla luce di quanto sopra, contrariamente a quanto sostenuto dalla Romania, la Commissione conclude che la capitalizzazione del debito derivi da risorse statali e sia imputabile allo Stato.

4.1.4. *Selettività delle misure concesse*

- (177) Le misure oggetto di valutazione sono evidentemente selettive essendo concesse esclusivamente a CFR Marfă. Come ha affermato la Corte, quando si tratta di un aiuto individuale, l'individuazione del vantaggio economico consente, in linea di principio, di presumere la sua selettività⁽¹³³⁾. Ciò è così indipendentemente dal fatto che vi siano operatori sui mercati rilevanti che si trovano in una situazione analoga. In ogni caso, altre imprese in una situazione di fatto e di diritto analoga, alla luce dell'obiettivo perseguito dalle misure, nei settori del trasporto ferroviario di merci o di altri trasporti, non hanno beneficiato del medesimo vantaggio.

⁽¹³⁰⁾ Ibidem, cfr. risposte alle domande da 3 a 5.

⁽¹³¹⁾ Cfr. articolo del 1° luglio 2018, disponibile all'indirizzo: <https://www.capital.ro/cfr-marfa-se-pregateste-de-insolventa-ministrul-transporturilor.html>, nel quale l'ex ministro dei Trasporti ammette la difficile situazione di CFR Marfă e riconosce che le ferme misure di recupero per ottenere l'esecuzione dei debiti di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură tramite la vendita di attivi erano iniziate un paio di mesi prima e che egli aveva chiesto all'impresa di onorare i suoi debiti. Cfr. anche articolo del 26 marzo 2018, disponibile all'indirizzo <https://www.capital.ro/lucian-sova-la-conferinta-capital-despre-datoria-cfr-marfa-catr.html>, nel quale viene citato l'ex ministro dei Trasporti che (durante la conferenza di Capital del 2018 sui trasporti e sulle infrastrutture) ha affermato: «CFR Marfă ha accumulato un debito troppo grande, decisamente troppo grande nei confronti di CFR Infrastructură. Credo che se stessimo parlando di un'impresa privata non saremmo giunti a tale situazione».

⁽¹³²⁾ Cfr. osservazioni presentate dalla Romania il 14 agosto 2018 in risposta alle osservazioni formulate dalla denunciante sulla decisione di avvio.

⁽¹³³⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 2015, *Commissione/MOL*, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punto 60.

4.1.5. Vantaggio economico delle misure concesse

- (178) Come risulta dai considerando da 77 a 87, da 95 a 102 e 111, la Romania sostiene che le misure, in particolare la capitalizzazione del debito, non hanno conferito alcun vantaggio economico a CFR Marfă, dato che hanno rispettato il criterio dell'operatore in un'economia di mercato come illustrato nella relazione di Deloitte e che le autorità pubbliche e l'impresa pubblica CFR Infrastructură hanno agito esattamente come avrebbe agito un qualsiasi creditore o investitore privato al fine di ridurre al minimo le perdite e massimizzare i profitti.

4.1.5.1. Non applicabilità del criterio dell'operatore in un'economia di mercato nel caso di specie

- (179) Innanzitutto la Commissione ritiene che il criterio dell'operatore in un'economia di mercato non possa essere applicato alle misure in questione. La Commissione ricorda che la Corte ha precedentemente ritenuto che l'applicabilità del «principio dell'investitore in economia di mercato» dipende, in definitiva, dal fatto che lo Stato membro interessato abbia concesso, nella sua qualità di azionista e non nella sua qualità di potere pubblico, un vantaggio economico ad un'impresa a esso appartenente⁽¹³⁴⁾. Analogamente il criterio dell'operatore in economia di mercato non avrebbe potuto essere applicabile allo Stato nella sua qualità di creditore di CFR Marfă tramite l'ANAF e altri creditori pubblici oppure tramite il gestore dell'infrastruttura, CFR Infrastructură, dato che il «criterio del creditore privato» non si applica alle misure che lo Stato ha intrapreso nella sua qualità di potere pubblico considerando che CFR Marfă era un'impresa strategica la cui liquidazione non poteva essere prevista per motivi di sicurezza e altri motivi non economici⁽¹³⁵⁾.
- (180) Nel caso di specie la Romania ha agito semplicemente in maniera opposta a quella di un investitore in economia di mercato. Anziché adottare provvedimenti risoluti verso l'esecuzione dell'accumulo di debiti, lo Stato rumeno ha agito costantemente e chiaramente nella sua qualità di potere pubblico per salvare CFR Marfă dal fallimento. Né ha agito in veste di creditore o, nel caso della capitalizzazione del debito, in qualità di un'azionista che investe in un'impresa. Tale constatazione è ancora più pertinente in quanto la Romania sostiene tra l'altro che i creditori pubblici non stavano procedendo all'esecuzione dei loro crediti al fine di evitare a CFR Marfă l'insolvenza/l'interruzione delle sue attività in ragione dell'importanza strategica dell'impresa per la sicurezza nazionale e le finalità di difesa del paese. Affermando ciò la Romania ammette che il motivo principale per non procedere alla liquidazione di CFR Marfă tramite esecuzione giudiziaria non aveva natura economica. Da ultimo, ma non meno importante, la Commissione rileva che la mancata esecuzione dei debiti dovuti da CFR Marfă è stata decisa in assenza di studi preliminari sulla possibilità che l'atteggiamento di indulgenza nell'esecuzione avrebbe potuto comportare maggiori entrate rispetto a un'esecuzione rigorosa, circostanza questa che indica ulteriormente che la motivazione principale dell'azione dello Stato rumeno non era economica. Di conseguenza la Commissione ritiene che il criterio dell'operatore in un'economia di mercato non sia applicabile nel caso di specie⁽¹³⁶⁾.
- (181) Dato che l'attività di CFR Marfă è economica (cfr. considerando 158) e dato che lo Stato ha agito nei confronti di tale impresa in maniera diversa da come avrebbe agito nei confronti di qualsiasi altro vettore non strategico, come già dimostrato in precedenza ai considerando 179 e 180, le misure sono selettive e costituiscono un aiuto.

4.1.5.2. Applicazione ipotetica del criterio dell'operatore in un'economia di mercato nel caso di specie

- (182) In ogni caso, per ragioni di completezza, la Commissione ha verificato altresì quale sarebbe il risultato qualora si applicasse il criterio dell'operatore in un'economia di mercato nel caso di specie. Secondo tale criterio applicato in via ipotetica, il capitale messo a disposizione di un'impresa, direttamente o indirettamente, dallo Stato in circostanze corrispondenti alle normali condizioni di mercato, non si qualificherebbe come un aiuto di Stato⁽¹³⁷⁾. Al fine di stabilire se un'operazione viene effettuata in linea con le normali condizioni di mercato, il comportamento

⁽¹³⁴⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, *Commissione europea/Électricité de France (EDF)*, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punti da 79 a 82 e 87.

⁽¹³⁵⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, sezione IV; risposta della Romania del 19 dicembre 2019, sezione D, punti 1 e 2.

⁽¹³⁶⁾ Cfr. sentenza del Tribunale del 16 gennaio 2018, *EDF/Commissione*, T-747/15, ECLI:EU:T:2018:6. Cfr. anche sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2012, *Commissione europea/Électricité de France (EDF)*, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punti da 79 a 82 e 87.

⁽¹³⁷⁾ Comunicazione della Commissione agli Stati membri - Applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CEE e dell'articolo 5 della direttiva della Commissione 80/723/CEE alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera (GU C 307 del 13.11.1993, pag. 3), punto 11. Tale comunicazione è incentrata sull'industria manifatturiera, ma è applicabile ad altri settori economici. Cfr. anche la sentenza del Tribunale del 30 aprile 1998, *Cityflyer Express Ltd/Commissione*, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punto 51.

di un ente pubblico deve essere confrontato con quello di un ipotetico operatore economico privato che si trova in una situazione analoga (criterio dell'operatore in un'economia di mercato). La Corte di giustizia dell'Unione europea ha sviluppato tipi specifici di criteri dell'operatore in un'economia di mercato per tipi diversi di operazioni economiche, in particolare il «criterio del creditore privato» nei casi di operazioni relative e debiti⁽¹³⁸⁾ e il «principio dell'investitore in un'economia di mercato», per individuare la presenza di un vantaggio economico in caso di partecipazioni pubbliche⁽¹³⁹⁾.

(183) La valutazione della Commissione si concentra quindi sull'operazione dal punto di vista di un ipotetico creditore/investitore privato prudente⁽¹⁴⁰⁾.

(184) Nel caso di specie, la Commissione ha condotto un'analisi del criterio dell'operatore in un'economia di mercato sotto forma di applicazione del principio del creditore operante in un'economia di mercato per ciascuna delle misure 1, 2, 3 e 5 e sotto forma di analisi del criterio dell'investitore pubblico per la misura relativa alla capitalizzazione del debito, chiedendo alle autorità rumene ulteriori informazioni contemporanee ai fatti in merito ai vari attori coinvolti e alle loro decisioni, raccogliendo informazioni da tutte le fonti pubbliche disponibili ed effettuando la propria valutazione basata sulle prove disponibili al momento della valutazione delle misure.

4.1.5.3. i) Misure 1 e 4: mancata esecuzione dei debiti tributari e sociali prima e dopo la capitalizzazione del debito del 2013

(185) Innanzitutto, nella decisione di avvio, la Commissione ha espresso i propri dubbi circa il fatto che l'ANAF, l'agenzia statale competente per l'esecuzione dei debiti non pagati nei confronti di varie agenzie statali, abbia agito come un operatore in un'economia di mercato non procedendo all'esecuzione dei crediti vantati nei confronti di CFR Marfă dalle rispettive agenzie statali e consentendo che tali crediti aumentassero. Procedendo in tal senso l'ANAF ha concesso una facilitazione di pagamento all'impresa in difficoltà (cfr. sezione 4.2).

(186) Durante l'indagine la Romania ha fornito dati rivisti riguardo ai debiti scaduti di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato, tra i quali l'importo del capitale, gli interessi fatturati e le maggiorazioni corrispondenti. Tali dati aggiornati sono stati presentati nella tabella 8.

(187) Al fine di determinare se la misura 1 conferisca un vantaggio indebito a CFR Marfă, la Commissione valuterà se i creditori pubblici in questione, nel caso di specie l'ANAF, in veste di agenzia statale competente per la riscossione dei crediti, abbiano perseguito il recupero dei propri crediti con la stessa diligenza di un creditore privato. Un creditore privato tenta normalmente di ottenere il massimo pagamento possibile degli importi che un debitore in difficoltà finanziarie gli deve⁽¹⁴¹⁾.

(188) Come indicato ai considerando da 78 a 86, la Romania ritiene che l'ANAF abbia agito come un operatore in un'economia di mercato perché ha adottato i provvedimenti necessari per ottenere l'esecuzione del debito, in particolare calcolando gli interessi e le maggiorazioni, imponendo pignoramenti sui beni mobili e immobili di CFR Marfă così come pignoramenti presso terzi. La Commissione non condivide tale punto di vista.

(189) Innanzitutto la Romania non ha fornito alcuno studio contemporaneo o alcun documento interno dell'ANAF che spieghi i motivi per cui i debiti accumulati da CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato non fossero già stati oggetto di esecuzione tra il 2010 e il 2012.

(190) La Commissione rileva che CFR Marfă versava in difficoltà finanziarie da diversi anni (cfr. tabelle 4 e 5 e considerando da 20 a 22; cfr. anche sezione 4.2). Già nel 2010 i debiti totali di CFR Marfă rappresentavano il 126 % dei suoi attivi totali (tabella 5). I debiti totali di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato ammontavano a 376,21 milioni di RON (circa 81,78 milioni di EUR, tabella 8) e rappresentavano il 22,5 % dei debiti totali di CFR Marfă. La Commissione ritiene che qualsiasi creditore privato avrebbe valutato le opzioni previste disponibili per massimizzare il recupero al più tardi in quel momento. Al contrario l'ANAF ha consentito a CFR Marfă di far crescere il proprio debito nei confronti del bilancio dello Stato di oltre il 100 % tra il 2010 e il 2012 (tabella 8), riducendo ulteriormente le proprie prospettive di recupero del credito.

⁽¹³⁸⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 22 novembre 2007, *Spagna/Commissione*, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698; sentenza della Corte di giustizia del 24 gennaio 2013, *Frucona/Commissione*, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32; sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 1999, *DMTransport*, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332.

⁽¹³⁹⁾ Cfr. ad esempio sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1990, *Belgio/Commissione* («Tubemeuse»), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punto 29; sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1991, *Italia/Commissione* («ALFA Romeo»), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, punti 18 e 19; sentenza della Corte di giustizia del 30 aprile 1998, *Cityflyer Express/Commissione*, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punto 51; sentenza della Corte di giustizia del 21 gennaio 1999, *Neue Maxhütte Stahlwerke e Lech-Stahlwerke/Commissione*, cause riunite T-129/95, T-2/96 e T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, punto 104; sentenza della Corte di giustizia del 6 marzo 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Commissione*, cause riunite T-228/99 e T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

⁽¹⁴⁰⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 2017, *Commissione/Frucona Košice*, C-300/16P, ECLI:EU:C:2017:706, punto 28.

⁽¹⁴¹⁾ Cfr., in tal senso, sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, *Spagna/Commissione*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punto 46 e sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 1999, *DM Transport*, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punto 24.

- (191) *In secondo luogo* la Commissione rileva altresì che l'ANAF (e gli altri creditori pubblici da essa rappresentati: CNPP, ANOFM e CNAS) è stata trattata in maniera diversa rispetto ai creditori privati di CFR Marfă. In particolare i prestiti bancari di CFR Marfă sono diminuiti del 27 % e i debiti commerciali nei confronti di imprese private sono diminuiti dell'11 % tra il 2010 e il 2012, mentre i debiti verso il bilancio dello Stato sono aumentati di oltre il 100 % ⁽¹⁴²⁾. Nella propria relazione Deloitte rileva inoltre che i debiti commerciali sono aumentati «tra il 31.12.2010 e il 31.12.2012 [...] in quanto l'impresa [CFR Marfă] ha posticipato i pagamenti ai propri fornitori e a favore del bilancio dello Stato per poter rimborsare i prestiti bancari» ⁽¹⁴³⁾. La medesima relazione di Deloitte afferma inoltre che «le priorità dell'impresa [CFR Marfă] erano il rimborso dei prestiti bancari, il pagamento degli stipendi e delle passività nei confronti di fornitori non pubblici» ⁽¹⁴⁴⁾. Ciò indica chiaramente che CFR Marfă non era interessata e/o non era in grado di saldare le imposte e i debiti relativi alla previdenza sociale. Di conseguenza non vi erano ragioni valide per le quali l'ANAF potesse ritenere che nel breve termine CFR Marfă avrebbe iniziato a versare le imposte e ad onorare i propri debiti relativi alla previdenza sociale. La Commissione ritiene che non sia ammissibile che le autorità pubbliche accettino passivamente l'accumularsi dei debiti per un lungo periodo senza che prenda forma la minima prospettiva di un miglioramento ⁽¹⁴⁵⁾. A tale riguardo, la Commissione rileva inoltre che la mancata esecuzione del credito vantato dal bilancio dello Stato non è proceduta di pari passo nei confronti di creditori privati, quali banche, fornitori privati e altri creditori di cui sopra.
- (192) La decisione dell'ANAF di non chiedere il rimborso dei crediti da essa vantati mediante la liquidazione di CFR Marfă non poteva essere giustificata dalle prospettive di privatizzazione. Anche se la Romania è stata intenzionata a privatizzare CFR Marfă per diversi anni (cfr. considerando 28 e successivi), nel 2010 era irragionevole aspettarsi che una tale privatizzazione avrebbe avuto luogo, quanto meno non per CFR Marfă nel suo complesso e non sotto forma di vendita di una quota di maggioranza dell'impresa; in ogni caso una tale privatizzazione non si è mai concretizzata in seguito.
- (193) Nel caso in esame l'ANAF avrebbe molto probabilmente ottenuto il 100 % dei crediti vantati dai creditori pubblici (compresa l'ANAF stessa e gli altri creditori pubblici, ossia CNPP, ANOFM e CNAS) qualora avesse perseguito il recupero dei crediti collettivi tramite la liquidazione di CFR Marfă, dato che in tal caso i crediti dell'ANAF (riga F della tabella 10, che comprende tanto il debito scaduto quanto quello ancora non esigibile) avrebbero goduto di un privilegio rispetto ai crediti vantati da altri creditori non privilegiati di CFR Marfa (righe H e I della tabella 10) ⁽¹⁴⁶⁾.

Tabella 10

Approssimazione dell'importo del recupero dei crediti di ANAF, CNPP, ANOFM e CNAS nel 2010

In milioni di RON	31.12.2010
Valore contabile degli attivi (A)	[...]
Valore di liquidazione degli attivi (B)	[...]
— Costi di liquidazione (C)	[...]
— Stipendi (D)	[...]
— Debiti assistiti da garanzie (prestiti bancari) (E)	[...]
Totale parziale	[...]
— Debiti verso il bilancio dello Stato (debiti tributari e sociali) (F)	[...]
— Debiti verso il bilancio dello Stato derivanti da liquidazione (G)	[...]
Totale parziale	[...]
— Debiti commerciali nei confronti di imprese statali (H)	[...]

⁽¹⁴²⁾ Applicazione del criterio dell'investitore privato, Deloitte, 29 marzo 2013, pagina 12.

⁽¹⁴³⁾ Applicazione del criterio dell'investitore privato, Deloitte, 29 marzo 2013, pagine 12 e 13.

⁽¹⁴⁴⁾ Ibidem.

⁽¹⁴⁵⁾ Conclusioni dell'avvocato generale Mischo dell'8 giugno 2000 nella causa C-480/98, *Magefesa*, ECLI:EU:C:2000:305, punto 37.

⁽¹⁴⁶⁾ Risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 15.

In milioni di RON	31.12.2010
— Debiti commerciali nei confronti di altri creditori (I)	[...]
Totale (differenza tra il valore di liquidazione degli attivi e dei debiti nei confronti dei diversi creditori in caso di liquidazione) (J)	[...]

Fonte: (A) Bilanci d'esercizio di CFR Marfă per l'anno 2010; (B) valore minimo di liquidazione degli attivi di CFR Marfă al 31.12.2012 derivanti dall'applicazione del criterio dell'investitore privato, Deloitte, 29 marzo 2013 (I); (C) 5 % dal valore di liquidazione degli attivi, come utilizzato nell'applicazione del criterio dell'investitore privato, Deloitte, 29 marzo 2013; (D) applicazione del criterio dell'investitore privato, Deloitte, 29 marzo 2013; (E) applicazione del criterio dell'investitore privato, Deloitte, 29 marzo 2013; (F) risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 39; (G) applicazione del criterio dell'investitore privato, Deloitte, 29 marzo 2013; (H) risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 39; (I) risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 39; (J) calcoli della Commissione.

(¹) Dato che il valore contabile degli attivi di CFR Marfă al 31.12.2012 era pari a [...] milioni di RON (bilanci d'esercizio di CFR Marfă per l'anno 2012), ossia inferiore a quello del 2010, la Commissione ritiene giustificato e prudente utilizzare il valore di liquidazione di tali attivi per il 2012 anche per il 2010. È altamente improbabile che il valore di liquidazione degli attivi sia aumentato notevolmente nel 2012 rispetto al 2010. Al contrario è molto probabile che il valore di liquidazione nel 2012 fosse inferiore a quello del 2010, dato l'ammortamento intervenuto nel frattempo.

- (194) Di conseguenza la Commissione ritiene che l'ANAF avrebbe dovuto avviare l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti di CFR Marfă per il debito di quest'ultima verso il bilancio dello Stato tramite l'avvio della liquidazione di CFR Marfă al più tardi nel 2010. Ciò è ancora più pertinente, in considerazione del fatto che ANAF non aveva nemmeno bisogno di rivolgersi agli organi giurisdizionali nazionali per attuare l'esecuzione forzata dei propri debiti, dato che tale ente statale specifico ha il diritto di imporre pignoramenti sulla base di proprie ingiunzioni e può quindi rivolgersi direttamente ad ufficiali giudiziari per attuare i pignoramenti imposti (cfr. considerando 80).
- (195) La Commissione non concorda con il punto di vista della Romania secondo il quale il comportamento dell'ANAF era conforme a quello di un operatore in un'economia di mercato dato che l'ANAF ha emesso ingiunzioni e imposto pignoramenti su beni mobili e immobili di CFR Marfă. La Commissione rileva che nessuno di tali pignoramenti si è concluso con la liquidazione dei beni pignorati dall'ANAF, mentre il debito esigibile di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato negli anni 2009-2011 è più che raddoppiato (tabella 8). La Commissione ritiene che in tali circostanze l'imposizione di pignoramenti su beni di CFR Marfă non fosse chiaramente sufficiente e che un creditore in economia di mercato avrebbe avviato la procedura di esecuzione forzata per i crediti nei confronti di CFR Marfă vantati dal bilancio dello Stato attraverso l'avvio della liquidazione di CFR Marfă al più tardi nel 2010. Le argomentazioni della Romania secondo cui tale esecuzione forzata dei crediti nei confronti di CFR Marfă non costituiva una soluzione praticabile in ragione dell'importanza strategica di tale impresa per il paese (cfr. considerando 85 e 86) non costituiscono un motivo che un creditore privato in un'economia di mercato avrebbe preso in considerazione, circostanza questa che suggerisce che l'ANAF non abbia agito in qualità di un creditore in un'economia di mercato per quanto concerne i debiti di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato.
- (196) La Commissione osserva altresì che fino al 2012 l'ANAF ha imposto soltanto 22 pignoramenti su beni immobili di CFR Marfă aventi un valore contabile di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) (cfr. considerando 81), ossia un valore pari a un mero 14 % dell'importo totale del debito esigibile di CFR Marfă verso il bilancio dello Stato nel 2009 (309,41 milioni di RON, circa 67,26 milioni di EUR), nel momento in cui tali 22 pignoramenti sono stati imposti (cfr. tabella 8). Un aspetto ancora più rilevante è il fatto che, nonostante il debito scaduto di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato sia aumentato di più del doppio negli anni 2010 e 2011 e abbia raggiunto l'ammontare di 627,4 milioni di RON (136,4 milioni di EUR, tabella 8), l'ANAF non abbia imposto ulteriori pignoramenti o altri provvedimenti sui beni di CFR Marfă per salvaguardare i propri crediti. La Romania spiega che nel 2010 e nel 2011 non sono stati imposti pignoramenti nei confronti di CFR Marfă e pignoramenti presso terzi debitori di tale impresa (principalmente imprese statali) al fine di evitare un impatto sociale significativo (considerando 82). La Commissione rileva che tali considerazioni non sono quelle che un creditore privato in un'economia di mercato avrebbe preso in considerazione nel procedere all'esecuzione dei suoi crediti vantati nei confronti dei suoi debitori. Ciò segnala ancora una volta che l'ANAF non stava agendo in veste di creditore in un'economia di mercato in relazione ai crediti esigibili vantati nei confronti di CFR Marfă imputabili al bilancio dello Stato.
- (197) Anche l'argomentazione della Romania (considerando 82) secondo la quale nel 2012 l'ANAF ha imposto 200 pignoramenti su beni mobili e immobili di CFR Marfă aventi un valore contabile di [...] RON (circa [...] milioni di EUR) non è convincente, dato che nessuno di tali pignoramenti si è concluso effettivamente con la liquidazione degli attivi. La Romania afferma che l'ANAF ha richiesto la valutazione dei beni pignorati con l'obiettivo di avviare la procedura per la liquidazione dei beni, ma successivamente gli ordini di esecuzione per i debiti scaduti di CFR Marfă sono stati regolati tramite l'attuazione della capitalizzazione del debito nel giugno del 2013 (considerando 86). La Commissione ritiene che la liquidazione dei beni pignorati da parte dell'ANAF non era probabile dato che la Romania stessa ha ammesso che il motivo della mancata esecuzione dei debiti di CFR Marfă tramite la procedura di vendita e liquidazione degli attivi di tale impresa era lo stato di società strategica di quest'ultima (cfr. considerando 85 e 86).

- (198) La Commissione non è inoltre soddisfatta della spiegazione della Romania secondo cui 81 pignoramenti di beni mobili e immobili di CFR Marfă sono stati imposti soltanto nel novembre-dicembre 2012 dato che i beni pignorati rappresentavano principalmente vagoni e locomotive, ossia beni mobili destinati allo svolgimento di attività che costituivano la fonte di reddito primaria di CFR Marfă (cfr. considerando 85). La Commissione non vede come questo particolare aspetto possa aver spinto l'ANAF ad astenersi dall'imporre pignoramenti su beni mobili di CFR Marfă in una data antecedente, soprattutto in considerazione del fatto che l'ulteriore utilizzo di tali beni mobili pignorati nel contesto dell'attività di CFR Marfă sarebbe stato possibile con il consenso dell'ANAF (cfr. considerando 81).
- (199) Infine il debito scaduto di CFR Marfă prima della capitalizzazione del debito aveva raggiunto l'importo di 1 001,2 milioni di RON (circa 217,65 milioni di EUR, tabella 8), mentre il valore contabile degli attivi soggetti a 200 pignoramenti era pari a [...] RON (circa [...] milioni di EUR). Di tali 200 pignoramenti, 10 sono stati imposti su attivi di CFR Infrastructură aventi un valore contabile pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR, cfr. considerando 83). La Romania sostiene che tali pignoramenti dovrebbero essere trattati come pignoramenti su attivi di CFR Marfă dato che quest'ultima ha rilevato il debito sottostante di CFR Infrastructură in virtù della capitalizzazione del debito del giugno 2013. La Commissione non concorda e ritiene che tali 10 sequestri non siano chiaramente collegati alla *misura 1*, dato che la *misura 1* riguarda strettamente la mancata esecuzione da parte dell'ANAF del debito accumulato da parte di CFR Marfă. Il fatto che un determinato importo del debito di CFR Infrastructură nei confronti del bilancio dello Stato ([...] milioni di RON) sia stato convertito in debito di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato nel 2013 nel contesto della capitalizzazione del debito è irrilevante ai fini della valutazione della possibilità o meno che il comportamento dell'ANAF nei confronti di CFR Marfă sia stato in linea con il criterio dell'operatore in un'economia di mercato.
- (200) Lo stesso vale per quanto concerne gli avvisi di pignoramento presso terzi su attivi di CFR Infrastructură e su attivi dei suoi debitori per un importo totale di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR, considerando 84) ⁽¹⁴⁷⁾, dato che si riferisce a debiti di CFR Infrastructură che sono stati rilevati da CFR Marfă nel contesto della capitalizzazione del debito e non alla *misura 1*.
- (201) Di conseguenza il debito esigibile di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato pari a 1 001,2 milioni di RON nel 2013 (circa 217,65 milioni di EUR, tabella 8) era assistito soltanto in parte da provvedimenti di esecuzione aventi un valore contabile totale pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR), compresi 190 pignoramenti attuati su beni di CFR Marfă per un importo di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) ⁽¹⁴⁸⁾ e pignoramenti presso terzi di conti correnti, ossia di CFR Ferryboat SA, SC IRV SA (e i loro rispettivi debitori) per un valore pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR, considerando 84) ⁽¹⁴⁹⁾. La Commissione ritiene che ciò sia un'ulteriore indicazione del fatto che l'ANAF non si sia comportata come un creditore in un'economia di mercato nel cercare l'esecuzione dei propri crediti nei confronti di CFR Marfă.
- (202) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che la *misura 1* costituisca un aiuto. In particolare la Commissione ritiene che ANAF avrebbe dovuto procedere all'esecuzione dei crediti vantati nei confronti di CFR Marfă tramite la liquidazione di quest'ultima già nel 2010 e che, astenendosi dal procedere in tal senso, l'ANAF abbia concesso a CFR Marfă (un'impresa in difficoltà, cfr. sezione 4.2) un vantaggio che è durato fino alla capitalizzazione del debito del giugno del 2013 (cfr. considerando 292 e tabella 14).
- (203) La Commissione rileva inoltre che, considerando la situazione finanziaria e la storia dell'azienda, non era possibile ottenere un finanziamento a lungo termine dal mercato per il pagamento del debito scaduto negli anni in esame per la *misura 1*. L'ultimo prestito a lungo termine assunto da CFR Marfă risale al 28 novembre 2007, quando la società ha concluso un prestito sindacato di [...] milioni di EUR per 10 anni con diverse banche ⁽¹⁵⁰⁾. L'interesse iniziale per il prestito era pari all'Euribor a 6 mesi + [...] % l'anno, successivamente aumentato al [...] % a partire dal 1° luglio 2009. Il prestito era inizialmente assistito dal pegno di 276 locomotive e da alcuni crediti vantati da CFR Marfă. Successivamente l'impresa non ha registrato altri finanziamenti a lungo termine. La Commissione rileva inoltre che nel 2007, anno in cui è stato concluso il prestito sindacato, CFR Marfă stava ancora realizzando profitti (cfr. nota 15) e la sua quota di mercato era considerevolmente elevata ([70-80] % in termini di volume di merci trasportate e [60-70] % in termini di tonnellate-km) ⁽¹⁵¹⁾.

⁽¹⁴⁷⁾ Allegato 4 alle osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio.

⁽¹⁴⁸⁾ Di cui 109 pignoramenti sono stati originariamente imposti su attivi (aventi un valore contabile totale di [...] milioni di RON, circa [...] milioni di EUR) di CFR Ferryboat SA e SC IRV SA, imprese che sono state concentrate in CFR Marfă nel giugno del 2012 (considerando 27).

⁽¹⁴⁹⁾ Allegato 4 alle osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio.

⁽¹⁵⁰⁾ Raiffeisen Zentralbank Österreich AG, Raiffeisenlandesbank Niederösterreich AG, Bank Austria Creditanstalt AG in Austria; Alpha Bank AE nel Regno Unito; Ceylan in Francia; MKB Bank ZRT e Commerzbank ZRT in Ungheria; e EFG Private Bank Luxembourg in Lussemburgo; Raiffeisen Bank SA, MKB Romastera Bank SA, Piraeus Bank Romania SA, Emporiki Bank Romania SA in Romania. Cfr. pagina 41 della relazione conforme ai principi internazionali d'informativa finanziaria di CFR Marfă sulla situazione finanziaria annuale per l'anno 2016, disponibile all'indirizzo:
<http://www.cfrmarfa.cfr.ro/images/stories/financiar/Situatii%20financiare%20anuale%202016%20conform%20IFRS.pdf>.

⁽¹⁵¹⁾ Risposta della Romania del 25 agosto 2015.

- (204) Date le difficoltà finanziarie di CFR Marfă negli anni oggetto di valutazione nel quadro della *misura 1* e il fatto che CFR Marfă non poteva ricevere un finanziamento a lungo termine dal mercato per coprire i suoi debiti scaduti ⁽¹⁵²⁾, la Commissione ritiene che l'ammontare del vantaggio corrisponda all'intero importo capitale accumulato del debito scaduto di CFR Marfă prima della capitalizzazione del debito del giugno del 2013 (437,68 milioni di RON, circa 95,15 milioni di EUR, tabella 8) più gli interessi corrispondenti secondo il tasso di interesse di mercato.
- (205) Il tasso di interesse di mercato dovrebbe essere calcolato conformemente alla comunicazione della Commissione sulla revisione del metodo per la fissazione dei tassi di riferimento e di sconto («la comunicazione del 2008») ⁽¹⁵³⁾. Tuttavia la Commissione osserva che l'ANAF ha già addebitato interessi e maggiorazioni sui debiti scaduti di CFR Marfă (considerando 78), che prima della capitalizzazione del debito del giugno del 2013 ammontava a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) ⁽¹⁵⁴⁾. La Commissione ritiene pertanto che se il tasso di interesse e di maggiorazione applicato dall'ANAF al capitale scaduto è uguale o superiore al tasso di interesse di mercato che avrebbe dovuto essere applicato sui debiti scaduti di CFR Marfă sulla base della comunicazione del 2008, l'importo degli interessi e delle maggiorazioni effettivamente addebitate dall'ANAF va aggiunto all'importo del capitale.
- (206) Come indicato al considerando 78 l'ANAF ha calcolato i seguenti tassi di interesse in relazione ai debiti scaduti di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato: i) tasso di interesse giornaliero pari allo 0,1 % nel periodo dal 1.1.2006 al 30.6.2010; ii) tasso di interesse giornaliero pari allo 0,05 % nel periodo dal 1.7.2010 al 30.9.2010; iii) tasso di interesse giornaliero pari allo 0,04 % durante il periodo dal 1.10.2010 al 28.2.2014. Oltre a tali importi l'ANAF ha calcolato una maggiorazione di mora come segue: i) se il pagamento delle passività fiscali scadute viene effettuato oltre 30 giorni dalla data di scadenza, ma prima che siano trascorsi 90 giorni dalla data di scadenza, viene aggiunta una maggiorazione di mora pari al 5 % dell'importo del capitale dovuto; ii) decorsi 90 giorni dalla scadenza, si aggiunge una maggiorazione di mora pari al 15 % dell'importo del capitale.
- (207) Di conseguenza, il tasso di interesse annuo applicato dall'ANAF fino al 30.6.2010 è stato del 36 % (0,1 % tasso giornaliero × 360), quello applicato nel periodo dal 1.7.2010 al 30.9.2010 è stato del 18 % (0,05 % × 360), mentre quello applicato dal 1.10.2010 fino alla capitalizzazione del debito del giugno 2013 è stato pari al 14,4 % (0,04 % × 360). Inoltre, come risulta evidente dalla tabella 8, negli anni 2011-2012 l'ANAF ha applicato maggiorazioni di mora oltre agli interessi applicati sul debito in conto capitale scaduto, il che significa che il tasso di interesse effettivo applicato in tali anni è stato ancora più elevato.
- (208) Allo stesso tempo, data la situazione finanziaria di CFR Marfă dal 2010, come illustrato nei dati finanziari di CFR Marfă di cui alla tabella 4, la qualità creditizia (*rating*) di CFR Marfă deve essere considerata corrispondere al livello più basso delle cinque valutazioni possibili previste nella comunicazione del 2008, ossia «Negativo/Difficoltà finanziarie (CCC e inferiore)» ⁽¹⁵⁵⁾. Inoltre, il debito scaduto in questione non è stato praticamente assistito da garanzie fino alla fine del 2012, quando l'ANAF ha imposto 81 pignoramenti su attivi di CFR Marfă per un valore contabile di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR, considerando 84) e pertanto deve essere qualificato come un debito «a bassa costituzione di garanzie» nella scala in tre fasi prevista nella comunicazione del 2008. Il tasso di interesse di mercato deve quindi essere calcolato per il rispettivo debito accumulato come risultato della somma del ROBOR a un anno al momento della concessione del prestito ⁽¹⁵⁶⁾ più 1 000 punti base come definito nella comunicazione del 2008.
- (209) Secondo i calcoli della Commissione, il ROBOR pertinente + 1 000 punti negli anni 2010-2012 non è stato sempre inferiore ai tassi di interesse applicati dall'ANAF. Di conseguenza l'ammontare del vantaggio è costituito dall'intero importo del capitale scaduto ([...] milioni di RON, circa [...] milioni di EUR, tabella 8) più gli interessi e le maggiorazioni addebitate dall'ANAF per i periodi di tempo nei quali tali interessi e maggiorazioni hanno superato il ROBOR + 1 000 punti; per gli anni in cui l'interesse addebitato dall'ANAF era inferiore al ROBOR + 1 000 punti, l'ammontare del vantaggio è l'intero importo del capitale scaduto ([...] milioni di RON,

⁽¹⁵²⁾ Applicazione del criterio dell'investitore privato, Deloitte, 29 marzo 2013, punto 4.1.

⁽¹⁵³⁾ GU C 14 del 19.1.2008, pag. 6.

⁽¹⁵⁴⁾ Debito totale scaduto nei confronti del bilancio dello Stato pari a 1 001,2 milioni di RON (circa 217,65 milioni di EUR) meno l'importo del capitale pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR).

⁽¹⁵⁵⁾ Anche sulla base dei vari scenari presentati nella relazione di Deloitte e dell'analisi dei modelli finanziari secondo i quali il flusso di cassa che si prevedeva sarebbe stato generato dall'azienda durante il periodo di prognosi dello studio era di gran lunga insufficiente a soddisfare i debiti scaduti nei confronti di CFR Infrastructură e del bilancio dello Stato entro un lasso di tempo ragionevole, senza considerare future maggiorazioni di mora. Di conseguenza, come riconosciuto nella relazione di Deloitte, considerata la situazione finanziaria dell'impresa [in quel momento], non era possibile ottenere un finanziamento a lungo termine dalle banche per il pagamento del debito in essere (cfr. sottosezione 4.1 a pagina 16 della relazione di Deloitte).

⁽¹⁵⁶⁾ Cfr. tassi per la Romania pubblicati sul sito web della Commissione europea all'indirizzo: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference.html.

[...] milioni di EUR circa, tabella 8) più il ROBOR + 1 000 punti. In ogni caso, **l'ammontare complessivo dell'aiuto corrispondente alla misura 1 è pari ad almeno 1 001,2 milioni di RON (circa 217,65 milioni di EUR)**, costituito dall'importo del capitale del debito pari a [...] RON (circa [...] milioni di EUR) sommato agli interessi e alle maggiorazioni applicati dall'ANAF nel giugno del 2013 corrispondenti a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR). La concessione dell'aiuto inizia nel 2010 e le date di concessione dell'aiuto corrispondono a quelle di scadenza del pagamento da parte di CFR Marfă delle fatture emesse dall'ANAF (e dagli altri creditori statali da essa rappresentati).

- (210) Per quanto concerne la *misura 4*, la Commissione rileva che, in effetti, il termine per il pagamento del debito nei confronti del bilancio dello Stato non coincide necessariamente con la fine dell'anno fiscale e pertanto l'ammontare corrispondente del debito nei confronti del bilancio dello Stato riflesso nel bilancio di CFR Marfă potrebbe non rappresentare con precisione il debito accumulato effettivo.
- (211) In tale contesto la Commissione ritiene che i certificati fiscali dell'ANAF siano una fonte affidabile di informazioni e descrivano accuratamente la situazione debitoria di CFR Marfă nei confronti dell'ANAF (compreso il debito in essere nei confronti del bilancio corrispondente agli altri creditori pubblici). In particolare l'obbligo di pagamento indicato in tali certificati fiscali dell'ANAF riguarda il debito fiscale in essere comprendente tanto i) gli impegni di pagamento costituiti da capitale e somme accessorie dovute (comprese maggiorazioni e altri debiti scaduti stabiliti da altri enti competenti e trasferiti per il recupero ad ANAF), quanto ii) gli importi da restituire a CFR Marfă.
- (212) La Commissione osserva che i vari documenti derivanti dall'ANAF e che rappresentano istantanee della situazione debitoria di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato (cfr. considerando 88 e tabella 9) mostrano che non vi erano debiti pendenti nei confronti dell'ANAF fino al 2015 incluso (cfr. considerando 88 e la tabella 9) ⁽¹⁵⁷⁾.
- (213) Per quanto concerne i debiti in essere di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato per gli anni 2016 e 2017, la Commissione ritiene che l'astensione dall'esecuzione forzata di tali debiti di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato rientri nell'ambito di ciò che avrebbe fatto un creditore privato operante in un'economia di mercato dato che tali debiti potevano potenzialmente essere compensati con i controcrediti vantati da CFR Marfă nei confronti dell'ANAF (una questione che doveva essere risolta dagli organi giurisdizionali rumeni all'epoca, cfr. considerando 89).
- (214) Per quanto riguarda i debiti in essere di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato per l'anno 2018 e fino al 28 marzo 2019 ([...] milioni di RON ([...] milioni di EUR circa) in totale, cfr. considerando 91), la Commissione prende atto del fatto che il valore delle misure di salvaguardia intraprese finora dall'ANAF (pignoramenti su beni mobili e immobili non soggetti a gravami di CFR Marfă aventi un valore contabile pari a [...] milioni di RON, circa [...] milioni di EUR, cfr. considerando 91) supera di quasi il doppio l'importo del debito scaduto, il che indica che l'ANAF persegue l'esecuzione dei propri crediti con maggiore diligenza rispetto a prima del giugno 2013. Di conseguenza, tenendo anche in debita considerazione una serie relativamente lunga di assenza di debiti scaduti di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato (da giugno 2013), la Commissione ritiene che il comportamento dell'ANAF in relazione all'esecuzione dei suddetti debiti scaduti di CFR Marfă sia conforme al mercato per il periodo in questione.
- (215) Alla luce di quanto sopra, la Commissione ritiene che l'ulteriore mancata esecuzione dei debiti nei confronti del bilancio dello Stato dopo la capitalizzazione del debito del giugno del 2013 fino al 2017 non sia dimostrata ma che il comportamento dell'ANAF consistente nel cercare di ottenere l'esecuzione dei debiti per il 2018 sia conforme al principio dell'operatore in un'economia di mercato. La Commissione conclude pertanto che la *misura 4* non costituisca un aiuto.

4.1.5.4. ii) Misure 2 e 5: mancata esecuzione dei debiti nei confronti di CFR Infrastructură e aumento dei debiti nei confronti di quest'ultima a seguito della continuazione della prestazione di servizi i) almeno dal 2010 e fino alla capitalizzazione del debito del 2013 e ii) dopo tale capitalizzazione

- (216) Innanzitutto come già indicato dettagliatamente nella sottosezione 4.1.5.1, anche per quanto concerne le *misure 2 e 5*, la Commissione ritiene che il criterio dell'operatore in un'economia di mercato non sia applicabile.
- (217) Ciò è evidente dalle osservazioni formulate dalla Romania secondo le quali «non è possibile imporre misure più severe (quali la presentazione di un'istanza per l'avvio di una procedura di insolvenza), come mostrato nella corrispondenza precedente, dato che CFR Infrastructură e **le autorità rumene devono tenere conto dell'importanza di CFR Marfă e delle sue risorse per il sistema nazionale di difesa, la sicurezza nazionale, la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, per il trasporto di materiali strategici, per l'economia nazionale e per la popolazione**» (grassetto aggiunto).

⁽¹⁵⁷⁾ Cfr. allegati 2 e 3 alla risposta della Romania del 19 dicembre 2018 - copie dei certificati dell'ANAF emessi per CFR Marfă in varie date (18 dicembre 2013, 5 dicembre 2014, 16 dicembre 2015, 12 gennaio 2016, 25 aprile 2018).

- (218) La determinazione delle autorità rumene nel mantenere a galla CFR Marfă ed evitare di innescare procedure di insolvenza tramite l'esecuzione del credito vantato risulta evidente da varie dichiarazioni pubbliche, come il discorso del ministero dei Trasporti pronunciato alla conferenza stampa del ministero dei Trasporti del 2 agosto 2018:

«Ovviamente l'esecuzione è possibile, ma su beni che non incidano sull'attività corrente di CFR Marfă. Non uccidiamo la gallina che depone le uova, lasciamo che tali provvedimenti di esecuzione siano attuati in condizioni eque e coerenti»;

«l'attività di CFR Marfă può e deve continuare, anche in queste circostanze, perché questa impresa è importante per il sistema energetico»⁽¹⁵⁸⁾.

- (219) Ciò risulta ancora più evidente dalle osservazioni dell'ex ministro dei Trasporti formulate durante la conferenza di Capital del 2018 sui trasporti e sulle infrastrutture, che è stato menzionato per aver affermato che:

«CFR Marfă ha accumulato un debito troppo grande, decisamente troppo grande nei confronti di CFR Infrastructură. Credo che se stessimo parlando di un'impresa privata non saremmo giunti a tale situazione»⁽¹⁵⁹⁾.

- (220) Come spiegato al considerando 103, la Romania ha sostenuto che non era possibile imporre misure più severe a CFR Marfă (quali la presentazione di un'istanza per l'avvio di una procedura di insolvenza), dato che CFR Infrastructură e le autorità rumene devono tenere conto dell'importanza di CFR Marfă e delle sue risorse per il sistema nazionale di difesa e sicurezza nazionale. A tale proposito la Commissione ritiene che vi siano prove evidenti desumibili da varie presentazioni/relazioni del Consiglio per l'assemblea generale degli azionisti (e per la successiva approvazione da parte del ministero dei Trasporti in qualità di azionista unico di CFR Infrastructură delle varie proposte contenute in tali relazioni) secondo le quali CFR Infrastructură ha tenuto conto di considerazioni non di mercato quando ha deciso di astenersi dal limitare l'accesso sulle sue infrastrutture ferroviarie a CFR Marfă come possibile misura di esecuzione del debito, nonostante un debito insoluto da più di 60 giorni. Tali decisioni di astensione dall'esecuzione sono state adottate nonostante il fatto che l'imposizione di limitazioni fosse stata riconosciuta dalla stessa CFR Infrastructură (in alcune delle relazioni di cui sopra) come un modo più efficiente per recuperare i debiti scaduti dai vettori⁽¹⁶⁰⁾.

- (221) Alla luce di quanto sopra la Commissione ritiene che CFR Infrastructură abbia agito come un'autorità pubblica nell'esercizio delle sue funzioni in considerazione del ruolo strategico di CFR Marfă in veste di fornitore, tra l'altro, di servizi di trasporto ferroviario per la difesa e la sicurezza nazionali, piuttosto che come un operatore di mercato. Di conseguenza la Commissione ritiene che la mancata esecuzione dei crediti da parte di CFR Infrastructură conferisca un vantaggio economico a CFR Marfă.

- (222) Tuttavia, per ragioni di completezza, la Commissione effettua un'analisi del criterio dell'operatore in un'economia di mercato come illustrata di seguito.

Applicazione del criterio dell'operatore in un'economia di mercato in relazione alle misure 2 e 5

- (223) Nella decisione di avvio la Commissione ha espresso i propri dubbi sul fatto che CFR Infrastructură abbia agito come un operatore in un'economia di mercato non attuando l'esecuzione dei crediti commerciali vantati nei confronti di CFR Marfă e consentendo l'aumento di tali debiti attraverso la prosecuzione della fornitura di servizi a CFR Marfă. Procedendo in tal senso ha concesso una facilitazione di pagamento all'impresa in difficoltà (cfr. sezione 4.2).

- (224) Come indicato nei considerando da 92 a 105, la Romania sostiene che CFR Infrastructură non abbia favorito in alcun modo CFR Marfă rispetto ad altri operatori. Le autorità rumene sostengono inoltre che CFR Infrastructură abbia agito come un operatore in un'economia di mercato, cercando di ottenere l'esecuzione del debito di CFR Marfă avviando arbitrati e procedimenti giudiziari.

Applicazione del criterio dell'operatore in un'economia di mercato in relazione alla misura 2

- (225) Al fine di determinare se la misura 2 conferisca un vantaggio indebito a CFR Marfă, la Commissione valuterà se CFR Infrastructură abbia perseguito il recupero dei propri crediti con la stessa diligenza di un creditore privato. Un operatore in un'economia di mercato tenta normalmente di ottenere il massimo pagamento possibile degli importi che un debitore in difficoltà finanziarie gli deve⁽¹⁶¹⁾.
- (226) Nell'applicare il principio dell'operatore in un'economia di mercato, la Commissione deve tenere conto dei dati e delle informazioni disponibili nel momento in cui sono state prese le singole decisioni di astenersi da un recupero immediato dei debiti e di continuare a fornire servizi a CFR Marfă⁽¹⁶²⁾.

⁽¹⁵⁸⁾ Risposta della Romania del 19 dicembre 2018, sezione A.

⁽¹⁵⁹⁾ Cfr. articolo del 26 marzo 2018 disponibile all'indirizzo: <https://www.capital.ro/lucian-sova-la-conferinta-capital-despre-datoria-cfr-marfa-catr.html>.

⁽¹⁶⁰⁾ Cfr. allegato 1.2 alla risposta della Romania del 12 maggio 2017 contenente documenti interni di CFR Infrastructură quali i vari documenti presentati dal consiglio all'assemblea generale degli azionisti dell'8.12.2015, dell'8.4.2014 e del 7.3.2016.

⁽¹⁶¹⁾ A tale fine cfr. sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, *Spagna/Commissione*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210.

⁽¹⁶²⁾ Causa C-124/10P, *Commissione/Électricité de France (EDF)*, C-124/10P, ECLI:EU:C:2012:318, punto 85.

- (227) Come osservato nei considerando da 20 a 22, CFR Marfă ha dovuto affrontare difficoltà finanziarie per diversi anni. Già nel 2010 i debiti totali di CFR Marfă rappresentavano il 126 % dei suoi attivi totali. I debiti totali di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură ammontavano a 412,67 milioni di RON (circa 90 milioni di EUR) e rappresentavano il 25 % dei debiti totali di CFR Marfă. La Commissione ritiene che qualsiasi creditore privato avrebbe valutato le opzioni previste disponibili per massimizzare il recupero del proprio credito al più tardi in quel momento, ossia nel 2010. CFR Infrastructură ha invece continuato a fornire servizi a CFR Marfă e le ha consentito di aumentare ulteriormente i suoi debiti commerciali del 74 % tra il 2010 e il 2012, abbassando persino ulteriormente le proprie prospettive di recupero.
- (228) *Innanzitutto* la Romania non ha fornito alcuno studio o alcuna informazione contemporanea sulla base della quale CFR Infrastructură abbia deciso di non cercare di ottenere la liquidazione di CFR Marfă tramite un'azione legale già nel 2010. Di conseguenza non vi sono indicazioni del fatto che CFR Infrastructură abbia effettuato una valutazione delle opzioni per il percorso da seguire e per le prospettive di privatizzazione di CFR Marfă, cosa che avrebbe dovuto fare al più tardi nel 2010. L'unica documentazione messa a disposizione dalla Romania a tale riguardo contiene soltanto le decisioni del consiglio di amministrazione relative alla non applicazione di sanzioni alternative nei confronti di CFR Marfă da parte di CFR Infrastructură, quali la limitazione o la sospensione dell'accesso di CFR Marfă all'infrastruttura ferroviaria per taluni treni di CFR Marfă⁽¹⁶³⁾, ma non i vari scenari o la valutazione della liquidazione come possibile misura per l'esecuzione efficace dei debiti di CFR Marfă.
- (229) *In secondo luogo* la Commissione osserva altresì che CFR Infrastructură è stata trattata in maniera diversa rispetto ai creditori privati di CFR Marfă. I debiti commerciali di CFR Marfă nei confronti di imprese private sono aumentati del 12 % tra il 2010 e il 2012, mentre i debiti commerciali nei confronti di CFR Infrastructură sono aumentati del 74 % (secondo i dati presentati nella tabella 6). Inoltre, come riconosciuto nella relazione di Deloitte «tra il 31.12.2010 e il 31.12.2012 [...] l'impresa [CFR Marfă] ha posticipato i pagamenti ai propri fornitori e a favore del bilancio dello Stato per poter rimborsare i prestiti bancari»⁽¹⁶⁴⁾. Tale particolare relazione di Deloitte è stata commissionata dalla Romania per valutare le prospettive di privatizzazione di CFR Marfă nel 2013, di conseguenza non può essere considerata un'informazione «contemporanea» ai fini della valutazione della misura 2. Tuttavia è pertinente ex post in quanto descrive la storia e la situazione di CFR Marfă durante il periodo corrispondente alla misura 2. In particolare, riferendosi al periodo tra il 2010 e il 2012, tale relazione di Deloitte spiega che «le priorità dell'impresa [CFR Marfă] erano il rimborso dei prestiti bancari, il pagamento degli stipendi e delle passività nei confronti di fornitori non pubblici»⁽¹⁶⁵⁾. Ciò indica chiaramente che CFR Marfă non era interessata e/o non era in grado di saldare i debiti nei confronti di CFR Infrastructură. In ogni caso non vi erano ragioni valide per le quali CFR Infrastructură potesse ritenere che nel breve termine CFR Marfă avrebbe iniziato a onorare i propri debiti. La Commissione ritiene che non sia ammissibile che le autorità pubbliche accettino passivamente l'accumularsi dei debiti per un lungo periodo senza che prenda forma la minima prospettiva di un miglioramento⁽¹⁶⁶⁾.
- (230) *In terzo luogo* la Commissione ritiene che la decisione individuale di CFR Infrastructură di non chiedere il rimborso dei crediti da essa vantati mediante la liquidazione di CFR Marfă non poteva essere giustificata dalle prospettive di privatizzazione. Come indicato al considerando 192, nel 2010 non era chiaro se CFR Marfă sarebbe stata effettivamente privatizzata nel breve termine. In tale contesto la Commissione ritiene che un operatore in un'economia di mercato avrebbe effettuato una valutazione delle possibili opzioni per il futuro, compresa la prospettiva di liquidazione di CFR Marfă. La Romania non ha fornito alcun documento che dimostri che tale valutazione è stata condotta da CFR Infrastructură nel 2010.
- (231) Al fine di effettuare tale valutazione e stimare autonomamente il valore di liquidazione delle attività di CFR Marfă nel 2010, la Commissione ha chiesto espressamente alla Romania di fornirle i fattori di liquidazione in vigore per legge in tale periodo. La Romania ha confermato che non esistono tali fattori di liquidazione stabiliti per legge (cfr. considerando 287). Di conseguenza la Commissione si è basata sui valori di liquidazione forniti nella relazione di Deloitte (cfr. considerando 193 e tabella 10).
- (232) La Commissione ritiene che CFR Infrastructură avrebbe dovuto chiedere un rimborso immediato dei suoi debiti commerciali al più tardi nel 2010. Nel caso di specie CFR Infrastructură avrebbe ottenuto il recupero di circa il 44,4 % dei suoi crediti (cfr. tabella 11), se avesse fatto valere i propri crediti nel 2010 tramite la liquidazione di CFR Marfă. Inoltre una tale liquidazione avrebbe garantito di evitare l'accumulo di ulteriori debiti.

⁽¹⁶³⁾ Cfr. allegati 1.2 e 1.3, alla risposta della Romania del 12 maggio 2017. Cfr. in particolare la decisione del consiglio di amministrazione di CFR Infrastructură n. 15 del 18 novembre 2010 e la corrispondente proposta n. 11/1a/221 del 9 novembre 2010 sulla quale essa si basava, nonché la decisione del consiglio di amministrazione n. 11 dell'8 luglio 2010 e la corrispondente proposta n. 11/3a del giugno 2010 sulla quale essa si basava. In particolare, in quest'ultimo documento interno, si afferma che «sulla base delle esperienze precedenti, l'unica misura efficace per garantire il pagamento degli importi scaduti corrispondenti all'imposta relativa alle infrastrutture da parte dei vettori era la sospensione dell'accesso alla rete». Cfr. anche decisione n. 47 del 10 giugno 2010 dell'assemblea generale degli azionisti e relativa presentazione del consiglio di amministrazione n. 1/3205/2010.

⁽¹⁶⁴⁾ Relazione di Deloitte, pagina 12.

⁽¹⁶⁵⁾ Ibidem.

⁽¹⁶⁶⁾ Conclusioni dell'avvocato generale Mischo dell'8 giugno 2000 nella causa C-480/98, *Magefesa*, ECLI:EU:C:2000:305, punto 37.

Tabella 11

Panoramica degli importi approssimati di recupero dei crediti commerciali vantati nei confronti di CFR Marfă nel 2010 ⁽¹⁶⁷⁾

	Nel 2010 (milioni di RON)	Porzione del totale (%)	Importi approssimati di recupero dei crediti commerciali nel 2010 (milioni di RON)	Porzione del totale (%)
Crediti commerciali vantati da CFR Infrastructură	412,68	73,35	183,19	44,4
Totale debiti commerciali	562,6	100	249,75 ⁽¹⁾	44,4

⁽¹⁾ Cfr. calcolo degli importi approssimati di recupero nel 2010 nella tabella 10.

Fonte: osservazioni presentate dalla Romania, 24 dicembre 2015; applicazione del criterio dell'investitore privato, Deloitte, 29 marzo 2013; risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 39; calcoli della Commissione.

(233) In quarto luogo l'argomento della Romania secondo il quale «le [...] misure adottate da CFR Infrastructură miravano a ridurre al minimo gli effetti negativi sulla sicurezza nazionale e sul sistema di difesa del paese [...]». Qualsiasi altra misura (ad esempio, la liquidazione o l'insolvenza) avrebbe comportato il rischio di perdere risorse e competenze importanti» ⁽¹⁶⁸⁾ costituisce un'ammissione da parte della Romania del fatto che il vero motivo della mancata esecuzione dei crediti da parte di CFR Infrastructură non aveva natura economica (cfr. considerando da 179 a 181).

(234) Infine la Commissione ritiene che CFR Infrastructură non possa essere considerato un fornitore vincolato di CFR Marfă e pertanto completamente dipendente dall'esistenza di CFR Marfă come principale fonte di entrate. Come risulta evidente dalla tabella 12, sebbene in termini di traffico merci ferroviario detenesse quasi la metà del mercato durante il periodo in esame per la misura 2, CFR Marfă rappresentava soltanto circa un quinto delle entrate di CFR Infrastructură. Inoltre, in termini di dinamica, la Commissione rileva che la percentuale di entrate rappresentate da CFR Marfă rispetto al totale del traffico merci su rotaia è diminuita costantemente, in modo analogo alla porzione di entrate di CFR Infrastructură derivante da CFR Marfă. Di conseguenza la dipendenza sostanziale di CFR Infrastructură dalle forniture nei confronti di CFR Marfă è difficile da sostenere.

Tabella 12

L'importanza relativa di CFR Marfă in termini di percentuale delle attività di CFR Marfă rispetto al traffico ferroviario complessivo e alle entrate di CFR Infrastructură dal 2009 fino al 2018 (sulla base di dati relativi a tonnellate-chilometro).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
% del traffico merci ferroviario corrispondente a CFR Marfă	[50-60]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]
% delle entrate di CFR Infrastructură rappresentate da CFR Marfă	[10-20]	[10-20]	[20-30]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]

Fonte: risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 29.

(235) Anche in caso di liquidazione di CFR Marfă a seguito di un'esecuzione dei crediti tramite contenzioso avviato da CFR Infrastructură nel 2010, era altamente improbabile che il traffico corrispondente a CFR Marfă sarebbe completamente scomparso, dato che i contratti di trasporto e gli attivi di CFR Marfă sarebbero rimasti sul mercato e con ogni probabilità sarebbero stati serviti dai suoi concorrenti, vettori che già servivano più della metà del mercato ([60-70] % in termini di tonnellate-km) e che, in media, hanno rappresentato il resto dell'[80-90] % delle entrate di CFR Infrastructură nel periodo successivo al 2010 e fino alla capitalizzazione del debito nel giugno del 2013.

⁽¹⁶⁷⁾ Cfr. calcolo degli importi approssimati di recupero nel 2010 nella **tabella 10**.

⁽¹⁶⁸⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, punto 2 (pag. 6).

- (236) Sulla base delle considerazioni di cui sopra, la Commissione conclude che la *misura 2* conferisce a CFR Marfă un vantaggio selettivo mediante la mancata esecuzione e di conseguenza offrendo una facilitazione di pagamento a CFR Marfă, dal 2010 fino alla capitalizzazione del debito del 2013, a condizioni che non avrebbe altrimenti trovato sul mercato.
- (237) Come già ampiamente spiegato ai considerando 203 e 204 nonché come riconosciuto ex post nella relazione di Deloitte, era impossibile per CFR Marfă reperire finanziamenti a lungo termine nel periodo in esame per la *misura 2*. Di conseguenza la Commissione ritiene che l'ammontare del vantaggio legato al finanziamento concesso da CFR Infrastructură, di proprietà dello Stato, sotto forma di debiti accumulati da parte di CFR Marfă e non soggetti a esecuzione nei confronti della prima impresa corrisponda all'importo del debito scaduto in termini di capitale ([...] milioni di RON, circa [...] milioni di EUR) al momento della capitalizzazione del debito del 2013 ⁽¹⁶⁹⁾, più l'importo del debito scaduto non annullato dalla capitalizzazione del debito del 2013 (cfr. tabella 14), più gli interessi di mercato corrispondenti. Gli interessi di mercato dovrebbero essere stabiliti applicando il tasso di interesse di mercato all'ammontare della quota capitale scaduta. La concessione dell'aiuto inizia nel 2010 e le date di concessione dell'aiuto corrispondono a quelle di scadenza del pagamento da parte di CFR Marfă delle fatture emesse da CFR Infrastructură.
- (238) La Commissione osserva che CFR Infrastructură ha già addebitato interessi e maggiorazioni sui debiti scaduti di CFR Marfă (cfr. tabella 7) che al momento della capitalizzazione del debito del 2013 ammontavano a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR, cfr. tabella 14 e nota 179). Il tasso di interesse di mercato è quindi il massimo tra i) il tasso di interesse calcolato in conformità con la comunicazione del 2008 per il periodo pertinente alla *misura 2* e ii) il tasso di interesse e le maggiorazioni addebitate e applicate da CFR Infrastructură nello stesso periodo. Di conseguenza, se il tasso di interesse e di maggiorazione applicato da CFR Infrastructură al capitale scaduto è uguale o superiore al tasso di interesse di mercato che avrebbe dovuto essere applicato sui debiti scaduti di CFR Marfă sulla base della comunicazione del 2008, l'importo degli interessi e delle maggiorazioni effettivamente addebitate da CFR Infrastructură va aggiunto all'importo del capitale. Se l'interesse e il tasso di maggiorazione applicati da CFR Infrastructură fossero inferiori al tasso di interesse di mercato sulla base della comunicazione del 2008, occorre applicare il tasso di interesse di mercato basato sulla comunicazione del 2008.
- (239) In ogni caso l'ammontare dell'aiuto corrispondente alla *misura 2* è quanto meno pari a 783,78 milioni di RON (circa 170,39 milioni di EUR), corrispondenti al debito in termini di capitale cancellato nel giugno 2013 ([...] milioni di RON, circa [...] milioni di EUR), maggiorati del debito scaduto non cancellato nel giugno 2013 (115,79 milioni di RON, circa 25,17 milioni di EUR), nonché quanto meno degli interessi effettivamente addebitati da CFR Infrastructură pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) (cfr. tabella 14).

Applicazione del criterio dell'operatore in un'economia di mercato in relazione alla *misura 5*

- (240) Analogamente alla *misura 2* (cfr. considerando 225 e seguenti), al fine di stabilire se la *misura 5* conferisca un vantaggio indebito a CFR Marfă, la Commissione valuta se CFR Infrastructură abbia perseguito il recupero dei suoi crediti con la medesima dovuta diligenza di un privato creditore dopo la capitalizzazione del debito del giugno 2013 fino al 2018 incluso. La Commissione ricorda che la capitalizzazione del debito del 2013 includeva un importo di 667,99 milioni di RON (circa 145,21 milioni di EUR) di passività scadute di CFR Infrastructură, di cui [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) di quota capitale e [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) di quota interessi e maggiorazioni. Tale importo complessivo rappresentava l'85 % delle passività scadute di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură. La *misura 5* si riferisce pertanto al continuo accumulo del debito in essere di CFR Marfă dopo la capitalizzazione del debito del 2013, ma non comprende il 15 % del debito di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură per un ammontare di 115,79 milioni di RON (circa 25,17 milioni di EUR, cfr. considerando 239), che non è stato cancellato dalla capitalizzazione del debito del 2013 ed è già compreso nell'ammontare dell'aiuto della *misura 2* (cfr. considerando 239).
- (241) Sin dall'inizio la Commissione osserva che, nonostante un miglioramento dei conti dell'impresa in termini di capitale proprio grazie alla capitalizzazione del debito del giugno del 2013, la situazione finanziaria di CFR Marfă ha continuato a evidenziarne le difficoltà: un ulteriore accumulo di perdite, un aumento di debiti e un deterioramento della posizione di mercato (cfr. tabelle 1 e 4 e sottosezione 2.4.). In seguito alla capitalizzazione del debito del 2013 CFR Marfă ha continuato ad accumulare debiti commerciali nei confronti di CFR Infrastructură, i quali sono quasi triplicati passando da 213,47 milioni di RON (circa 46 milioni di EUR) alla fine del 2013 a 622,03 milioni di RON (circa 135 milioni di EUR) nel 2016, raggiungendo l'importo di 860,93 milioni di RON (circa 187 milioni di EUR) nel 2018 (cfr. tabella 7). Anche le passività scadute di CFR Marfă sono aumentate costantemente dopo la capitalizzazione del debito: del 72 % nel 2014, del 46 % nel 2015, del 21 % nel 2016 e del 39 % nel 2017 (secondo i dati presentati nella tabella 7).

⁽¹⁶⁹⁾ Allegato 4 alle osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, pagina 3.

- (242) Dato che la relazione di Deloitte era basata sulla riuscita della privatizzazione prevista, la Romania non poteva giustificare il successivo sostegno continuo a favore di CFR Marfă sotto forma di fornitura continua di infrastrutture e altri servizi accessori da parte di CFR Infrastructură dopo la fallita privatizzazione dell'ottobre del 2013.
- (243) La Romania non ha fornito alcuno studio o relazione interna di CFR Infrastructură in base alla quale quest'ultima ha deciso di astenersi dal richiedere la liquidazione di CFR Marfă avviando un'azione legale immediatamente dopo la fallita privatizzazione dell'ottobre del 2013 o dall'attuare il recupero dei crediti tramite contenzioso. Analogamente a quanto osservato per la misura 2, la Commissione ha quindi intrapreso la valutazione delle prospettive di liquidazione di CFR Marfă rispetto alla prosecuzione dell'atteggiamento di indulgenza rispetto all'esecuzione dei crediti vantati nei confronti di CFR Marfă. A tal fine la Commissione ha espressamente chiesto alla Romania di fornire i fattori di liquidazione in vigore per legge in tale data al fine di poter stimare autonomamente il valore di liquidazione degli attivi di CFR Marfă nel 2014. La Romania ha confermato che non esistono tali fattori di liquidazione stabiliti per legge (cfr. considerando 287). Di conseguenza la Commissione si è basata sui valori di liquidazione forniti nella relazione di Deloitte (cfr. considerando 193 e tabella 10).
- (244) Innanzitutto la Commissione ritiene che un operatore di mercato prudente nella situazione di CFR Infrastructură avrebbe chiesto l'esecuzione del proprio credito immediatamente dopo la mancata privatizzazione, quando era chiaro che le prospettive di una vendita in blocco dell'impresa o di una parte della partecipazione azionaria era altamente improbabile nel breve periodo. Ciò è ancor più pertinente se si considera che alla fine del 2013 CFR Marfă non aveva più passività scadute nei confronti del bilancio dello Stato, principalmente in ragione della capitalizzazione del debito. Inoltre, alla fine del 2013, l'importo dei crediti commerciali vantati da CFR Infrastructură nei confronti di CFR Marfă era sufficientemente esiguo da poter essere coperto tramite le entrate di una liquidazione (cfr. tabella 13).

Tabella 13

Panoramica degli importi approssimati di recupero dei crediti commerciali vantati nei confronti di CFR Marfă nel 2014 (inizio dell'anno)

	1 gennaio 2014 (milioni di RON)	Porzione del totale (%)	Importi approssimati di recupero dei crediti commerciali nel 2014 (milioni di RON)	Porzione del totale (%)
Crediti commerciali vantati da CFR Infrastructură	213,47	67	213,47	100
Totale debiti commerciali	318,72	100	318,72 ⁽¹⁾	100

⁽¹⁾ Il calcolo degli importi approssimati di recupero è analogo a quello per il 2012 di cui alla **tabella 11**. L'importo delle passività per l'ANAF e gli altri creditori dello Stato è stato pari a zero, in quanto tutti i debiti sono stati cancellati durante la capitalizzazione del debito e non sono stati segnalati ulteriori debiti scaduti per l'anno successivo. Anche in uno scenario prudente, consentendo una riduzione del 10 % del valore di liquidazione degli attivi (per tener conto di una diminuzione del 3,4 % del valore contabile degli attivi rispetto al 2012) e mantenendo invariati tutti gli altri costi (nonostante un calo del numero dei dipendenti e una riduzione dei debiti verso le banche), l'importo residuo dopo il pagamento delle categorie prioritarie ([...] milioni di RON) sarebbe comunque ampiamente sufficiente per consentire il soddisfacimento dei debiti commerciali.

Fonte: osservazioni presentate dalla Romania il 24 dicembre 2015; applicazione del criterio dell'investitore privato, Deloitte, 29 marzo 2013; risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 39; calcoli della Commissione.

- (245) Come indicato nella tabella 13 CFR Infrastructură avrebbe recuperato interamente i propri crediti da CFR Marfă tramite una liquidazione sotto forma di vendita di attivi (individualmente o in lotti, in maniera da garantire la massimizzazione dei proventi da tale vendita). Al contrario attendendo ha consentito un ulteriore accumulo del debito, riducendo così le probabilità di riuscita del recupero del credito. Nel 2013 il debito esigibile di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură ammontava a 155,99 milioni di RON (circa 33,91 milioni di EUR), mentre nel 2014 era pari a 166,94 milioni di RON (circa 36,3 milioni di EUR). Al contrario il debito esigibile di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură è più che raddoppiato nel 2015 (raggiungendo 452,42 milioni di RON, circa 98,35 milioni di EUR).

- (246) *In secondo luogo* la Romania spiega che CFR Infrastructură ha adottato determinati provvedimenti per ottenere l'esecuzione dei suoi crediti nei confronti di CFR Marfă nel periodo dal 2013 al 2018, anche tramite ingiunzioni di pagamento e/o procedimenti arbitrati e, dopo il 2016, ricorrendo all'esecuzione giudiziaria⁽¹⁷⁰⁾. Tuttavia la Commissione ritiene che tali provvedimenti riguardassero soltanto una parte dei debiti e fossero chiaramente insufficienti per consentire il recupero integrale dei crediti.
- (247) Più specificamente CFR Infrastructură non ha adottato tali provvedimenti di esecuzione nel 2014, anno successivo alla capitalizzazione del debito e alla fallita privatizzazione del 2013. Negli anni successivi gli importi per i quali CFR Infrastructură ha avviato arbitrati e contenziosi come misure concrete per conseguire l'esecuzione dei crediti vantati nei confronti di CFR Marfă costituivano soltanto piccole porzioni del totale dei debiti commerciali dovuti da CFR Marfă, come risulta da quanto segue: nel 2015 i procedimenti arbitrati per [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) hanno rappresentato soltanto il 4,74 % dei debiti commerciali; nel 2016 gli arbitrati e i contenziosi per [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) hanno rappresentato soltanto il 15,5 % del totale dei debiti commerciali dovuti da CFR Marfă.
- (248) Soltanto successivamente, nella seconda parte del 2017, CFR Marfă ha intensificato i propri sforzi in termini di esecuzione tramite arbitrati e contenziosi. Nel 2017 tali procedimenti hanno riguardato un importo complessivo di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) e rappresentato il 49,34 % dei debiti commerciali. Nel 2018 gli arbitrati e i contenziosi sono ammontati a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR), coprendo così il 42,61 % dei crediti commerciali vantati da CFR Infrastructură nei confronti di CFR Marfă. La Romania sostiene che gli importi integrali corrispondenti a tali arbitrati e contenziosi sono stati aggiudicati a favore di CFR Infrastructură dalle rispettive decisioni giudiziarie passate in giudicato e dai rispettivi lodi arbitrati definitivi.
- (249) La Commissione rileva tuttavia che, sulla base delle informazioni fornite dalla Romania (cfr. considerando 98 e seguenti), fino al mese di agosto del 2018 CFR Infrastructură è riuscita a recuperare da CFR Marfă soltanto una parte dei suoi crediti attraverso misure giudiziarie ed extragiudiziarie (ca. [...] milioni di RON) (circa [...] milioni di EUR), circostanza questa che ha lasciato comunque CFR Infrastructură con un notevole debito scaduto pari a circa [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR), come indicato nella tabella 7. Di tale importo soltanto circa [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) sono stati oggetto di sentenze da parte di organi giurisdizionali (cfr. considerando 98). Un importo sostanziale del debito esigibile di CFR Marfă non è pertanto stato coperto da misure giudiziarie ed extragiudiziarie avviate da CFR Infrastructură ed è stato effettivamente recuperato un importo persino inferiore (cfr. considerando 96).
- (250) Inoltre, per quanto concerne la parte dei debiti esigibili oggetto di sentenze di organi giurisdizionali, l'accordo di riprogrammazione dei pagamenti del 2018 riguardava soltanto la riprogrammazione dei pagamenti di interessi e maggiorazioni sul capitale del debito di CFR Marfă; la Romania non ha invece fornito alcuna prova in merito al recupero della quota capitale. Sebbene le disposizioni dell'accordo di riprogrammazione dei pagamenti del 2018 specifichino che l'importo della quota capitale pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) continuerà ad essere recuperato attraverso l'attuazione di pignoramenti imposti su beni mobili e immobili di CFR Marfă, la Romania non ha fornito prove in merito al numero e alla tipologia di tali pignoramenti, al loro valore, nonché al grado di loro attuazione, nonostante le espresse richieste formulate dalla Commissione.
- (251) *In terzo luogo* la Romania non ha documentato, né dimostrato il perché le azioni di cui sopra per ottenere l'esecuzione dei crediti attuate da CFR Infrastructură siano iniziate così tardi dopo la fallita privatizzazione nel 2013. La Romania non ha né spiegato né documentato il motivo per cui gli arbitrati e i procedimenti di esecuzione dinanzi agli organi giurisdizionali avviati non hanno riguardato l'intero credito ancora vantato da CFR Infrastructură nei confronti di CFR Marfă.
- (252) La Commissione ritiene pertanto che tale atteggiamento di indulgenza nell'esecuzione dei crediti vantati nei confronti di CFR Marfă indichi che anche nel 2017 e nel 2018, ossia molto tempo dopo la fallita privatizzazione di quest'ultima nel 2013, CFR Infrastructură non abbia agito come un operatore in un'economia di mercato in relazione all'esecuzione dei suoi crediti nei confronti di CFR Marfă.
- (253) *In quarto luogo* la Romania sostiene che CFR Infrastructură non avrebbe potuto chiedere l'esecuzione che avrebbe portato alla liquidazione di CFR Marfă in ragione della natura strategica dell'impresa (cfr. considerando 233 sopra). Ancora una volta, come nel caso della *misura 2*, anche per la *misura 5* tale argomentazione costituisce un'ammissione da parte della Romania del fatto che il vero motivo della mancata esecuzione dei crediti da parte di CFR SA non aveva natura economica (cfr. considerando da 179 a 181).
- (254) Oltre alle argomentazioni di cui sopra, la Commissione ritiene, anche per i motivi di cui in appresso, che un operatore prudente del mercato privato posto nella situazione di CFR Infrastructură non avrebbe continuato a fornire CFR Marfă per anni senza chiedere il recupero del proprio credito e limitandosi invece per anni al semplice calcolo degli interessi e delle maggiorazioni.

⁽¹⁷⁰⁾ Cfr. allegato 2 alla risposta della Romania del 12 maggio 2017 e osservazioni presentate dalla Romania il 6 ottobre 2017 in risposta all'addendum alla denuncia del 19 settembre 2017.

- (255) Innanzitutto la Commissione osserva che la situazione finanziaria difficile e in costante deterioramento di CFR Marfă era ben nota a CFR Infrastructură già dal 2010. Di conseguenza CFR Infrastructură aveva a disposizione tempo sufficiente per preparare, valutare internamente e attuare provvedimenti per il recupero dei suoi crediti in caso di un'ulteriore privatizzazione fallita nel 2013. Anziché adottare misure di esecuzione immediate, anche cercando di ottenere il recupero del credito vantato nei confronti di CFR Marfă tramite un procedimento giudiziario, CFR Infrastructură ha avviato tali procedimenti per un importo sostanziale dei suoi crediti soltanto a partire dal 2017, ossia solo in una fase in cui si trovava ad affrontare un'imminente avvio di procedimenti formali da parte della Commissione. In particolare, nel maggio 2017, la commissaria per la Concorrenza ha fatto visita alla Romania e ha informato le autorità rumene che, in relazione al caso di CFR Marfă, era probabile la decisione di avviare un procedimento di indagine. La Commissione ritiene pertanto che nessun operatore prudente del mercato privato avrebbe atteso un periodo di tempo così lungo per recuperare i propri crediti.
- (256) In secondo luogo, su richiesta della Commissione, la Romania ha fornito una serie di documenti interni, quali i verbali delle riunioni degli azionisti pertinenti di CFR Infrastructură e le presentazioni/relazioni sottostanti del consiglio di amministrazione in base alle quali CFR Infrastructură ha preso atto dell'accumulo di debiti da parte di CFR Marfă e ha deciso di non intraprendere misure di esecuzione forzata o di limitare l'accesso alle proprie infrastrutture ferroviarie da parte di CFR Marfă⁽¹⁷¹⁾. La Romania non ha tuttavia fornito studi (prodotti internamente o commissionati a consulenti esterni) sulla base dei quali sono state prese le decisioni riguardanti l'esecuzione o, piuttosto, la mancata esecuzione dei crediti vantati da CFR Infrastructură nei confronti di CFR Marfă nel periodo successivo alla capitalizzazione del debito del 2013 e che giustifichino da un punto di vista economico un atteggiamento molto indulgente di CFR Infrastructură verso il recupero dei crediti da essa vantati nei confronti di CFR Marfă.
- (257) In terzo luogo, come già spiegato in relazione alla misura 2 di cui sopra (cfr. tabella 12 e considerando 234 e 235), la Commissione ritiene che CFR Infrastructură non possa essere considerata un fornitore vincolato rispetto a CFR Marfă e, in quanto tale, dipendente dall'esistenza di CFR Marfă come fonte principale delle proprie entrate nel periodo successivo alla capitalizzazione del debito del 2013. Sebbene in termini di traffico merci su rotaia CFR Marfă detenesse quasi la metà del mercato, tale impresa rappresentava soltanto meno di un quinto delle entrate di CFR Infrastructură dalla capitalizzazione del debito del 2013 in poi. Inoltre, in termini di dinamica, la percentuale di entrate rappresentata da CFR Marfă in relazione al traffico merci totale su rotaia ha continuato a diminuire costantemente dalla capitalizzazione del debito del 2013 in poi. Infine, anche in caso di liquidazione di CFR Marfă a seguito di un'esecuzione di crediti tramite contenzioso avviato da CFR Infrastructură nel periodo successivo alla fallita privatizzazione del 2013, era altamente improbabile che il traffico corrispondente a CFR Marfă sarebbe completamente scomparso, dato che i contratti di trasporto e gli attivi di CFR Marfă sarebbero stati immessi sul mercato e con ogni probabilità sarebbero stati assorbiti dai suoi concorrenti.
- (258) Sulla base di tutte le considerazioni di cui sopra, la Commissione conclude che la misura 5 conferisce a CFR Marfă un vantaggio mediante la mancata esecuzione dei suoi debiti e offre pertanto a tale impresa un aiuto sotto forma di una facilitazione di pagamento che altrimenti non avrebbe ottenuto dal mercato nel periodo successivo alla capitalizzazione del debito del 2013 e per tutta la durata della misura di aiuto.
- (259) Al fine di stabilire il vantaggio legato al finanziamento concesso da CFR Infrastructură, di proprietà dello Stato, a CFR Marfă sotto forma di debiti accumulati e non assoggettati ad esecuzione, la Commissione ricorda che la difficile situazione di CFR Marfă era ben nota alle banche private e ad altre istituzioni finanziarie ben prima della capitalizzazione del debito del 2013 e dopo la successiva fallita privatizzazione. Sebbene la situazione finanziaria sia migliorata brevemente a seguito di tale significativa cancellazione del debito, CFR Marfă ha comunque continuato ad accumulare ulteriori debiti, in particolare nei confronti del suo principale fornitore (CFR Infrastructură) e a registrare perdite senza eccezioni negli anni successivi (cfr. considerando 241). Non vi erano pertanto motivi per ritenere che, a seguito della fallita privatizzazione, la qualità creditizia di CFR Marfă sarebbe cambiata. Al contrario era piuttosto certo che l'impresa non sarebbe stata in grado di ottenere finanziamenti a lungo termine dal mercato.
- (260) Di conseguenza, analogamente alla metodologia illustrata per le misure 1 e 2 (cfr. considerando da 203 a 209 e da 237 a 239), l'ammontare del vantaggio collegato al finanziamento concesso da CFR Infrastructură sotto forma di crediti accumulati e non assoggettati ad esecuzione vantati nei confronti di CFR Marfă dopo la capitalizzazione del debito del 2013 ai sensi della misura 5 corrispondono all'importo della quota capitale dei crediti esigibili vantati da CFR Infrastructură nei confronti di CFR Marfă fino al 2018 (compreso), dal quale vanno dedotti 115,79 milioni di RON (circa 25,17 milioni di EUR), che corrispondono al 15 % della misura 2, non cancellato dalla capitalizzazione del debito del 2013 (cfr. considerando 240), e al quale vanno invece sommati gli interessi di mercato corrispondenti fino al 2018 (compreso). La concessione dell'aiuto inizia immediatamente dopo la capitalizzazione del debito del giugno del 2013 e le date di concessione dell'aiuto corrispondono a quelle di scadenza del pagamento da parte di CFR Marfă delle fatture emesse da CFR Infrastructură.

⁽¹⁷¹⁾ Cfr. allegato 1.2 alla risposta della Romania del 12 maggio 2017 contenente documenti interni di CFR Infrastructură quali i vari documenti presentati dal consiglio all'assemblea generale degli azionisti dell'8.12.2015, dell'8.4.2014 e del 7.3.2016.

- (261) Gli interessi di mercato dovrebbero essere stabiliti applicando il tasso di interesse di mercato all'ammontare della quota capitale scaduta.
- (262) La Commissione osserva che CFR Infrastructură ha già addebitato interessi e maggiorazioni sui debiti scaduti di CFR Marfă (cfr. tabella 7) che ammontavano a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) per il solo anno 2018. Per quanto concerne gli interessi, tale valore non può essere inferiore agli interessi calcolati conformemente alla comunicazione del 2008. Il tasso di interesse di mercato è quindi il massimo tra i) il tasso di interesse calcolato per conformità con la comunicazione del 2008 per il periodo pertinente alla *misura 5* e ii) il tasso di interesse e le maggiorazioni addebitate e applicate da CFR Infrastructură per il periodo pertinente dopo la capitalizzazione del debito del 2013 e fino al 2018 incluso. Di conseguenza, se il tasso di interesse e di maggiorazione applicato da CFR Infrastructură al capitale scaduto è uguale o superiore al tasso di interesse di mercato che avrebbe dovuto essere applicato sui debiti scaduti di CFR Marfă sulla base della comunicazione del 2008, l'importo degli interessi e delle maggiorazioni effettivamente addebitate da CFR Infrastructură va aggiunto all'importo del capitale. Se l'interesse e il tasso di maggiorazione applicati da CFR Infrastructură fossero inferiori al tasso di interesse di mercato sulla base della comunicazione del 2008, occorre applicare il tasso di interesse di mercato basato sulla comunicazione del 2008.
- (263) In ogni caso **l'ammontare dell'aiuto per la misura 5 corrisponde ad almeno 834,29 milioni di RON (circa 181,37 milioni di EUR)** ⁽¹⁷²⁾, ossia all'importo del debito totale scaduto dovuto da CFR Marfă a CFR Infrastructură alla fine del 2018, dal quale vanno dedotti 115,79 milioni di RON (circa 25,17 milioni di EUR), corrispondenti al 15 % della *misura 2* non cancellato dalla capitalizzazione del debito del 2013 (cfr. considerando 240).

4.1.5.5. iii) *Misura 3: capitalizzazione del debito per un importo pari a 1 669 milioni di RON (circa 363 milioni di EUR)*

Considerazioni preliminari in merito alla presunta approvazione della capitalizzazione del debito sostenuta dalla Romania

- (264) La Romania ritiene (cfr. considerando 107) che la capitalizzazione del debito sia stata approvata dalla decisione del Consiglio del 22 ottobre 2013. Tuttavia, come spiegato più avanti nel considerando 322 e seguenti, la Commissione è del parere che la suddetta decisione del Consiglio non si sostituisca al controllo sugli aiuti di Stato; al contrario, il memorandum d'intesa approvato dalla decisione del Consiglio richiede esplicitamente il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato per le misure di ristrutturazione che la Romania deve intraprendere ⁽¹⁷³⁾.
- (265) A questo proposito la Commissione rileva altresì che in effetti il processo di privatizzazione di diverse imprese statali a cui si fa riferimento nel memorandum d'intesa con la Romania è stato monitorato e registrato in varie relazioni della Commissione, compresa la relazione *The Balance of Payments Programme. Romania, 2013-2015*. Tuttavia, contrariamente al punto di vista della Romania (cfr. considerando da 107 a 110), la Commissione ritiene che la relazione citata abbia in realtà sottolineato l'esistenza stessa di preoccupazioni dal punto di vista degli aiuti di Stato per quanto riguarda la capitalizzazione del debito del 2013 a favore di CFR Marfă. Ciò può essere inferito chiaramente dal modo in cui la Commissione spiega nella relazione che tali preoccupazioni in materia di aiuti di Stato «sarebbero state attenuate» dalla privatizzazione promessa e tanto attesa. In ogni caso, nonostante le promesse della Romania contenute nei vari memorandum d'intesa con l'UE, il processo di privatizzazione di CFR Marfă non è mai stato effettivamente avviato ufficialmente dopo il tentativo infruttuoso di privatizzazione nel 2013, e men che meno completato con successo, persino sei anni dopo la capitalizzazione del debito del 2013. La Commissione ricorda in particolare che le decisioni del Consiglio che autorizzano uno Stato membro a introdurre un'esenzione (fiscale) non hanno l'effetto di impedire alla Commissione di esaminare se tale esenzione costituisca o meno un aiuto di Stato ⁽¹⁷⁴⁾. Analogamente l'esistenza della decisione del Consiglio citata dalla Romania non può essere invocata da quest'ultima a sostegno di un'affermazione di legittimo affidamento (cfr. anche considerando 323).
- (266) Alla luce di quanto sopra, la Commissione ritiene che l'affermazione della Romania, secondo la quale la capitalizzazione del debito era stata approvata ai fini dell'aiuto di Stato dalla decisione del Consiglio del 22 ottobre 2013, sia infondata.

⁽¹⁷²⁾ Cfr. risposta della Romania del 27 giugno 2019, punti 36 e 37 e il corrispondente allegato 6 contenente l'accordo di riprogrammazione dei pagamenti del 2018. La Commissione osserva che le passività scadute di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură presentate dalla Romania al punto 36 differiscono in maniera significativa dai dati relativi al debito scaduto presentati al punto 39. La Commissione ha confrontato tali dati con quelli menzionati nell'accordo di riprogrammazione dei pagamenti del 2018 e ritiene che gli importi che si avvicinano maggiormente alla realtà della situazione delle passività alla fine del 2018 siano quelli di cui al punto 36 della risposta della Romania.

⁽¹⁷³⁾ Sezione B, punto 9, dell'allegato 1 al memorandum d'intesa.

⁽¹⁷⁴⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2013, *Commissione/Irlanda e altri (Eurallumina)*, C-272/12 P, ECLI:EU:C:2013:812.

Non applicabilità del criterio dell'operatore in un'economia di mercato

- (267) Inoltre, come spiegato sopra nei considerando da 179 a 181, anche in relazione alla *misura 3*, la Commissione ritiene che il criterio dell'operatore in un'economia di mercato non sia applicabile.
- (268) Tuttavia, si ricorda che la Commissione ha condotto un'analisi di tale criterio nella decisione di avvio. Nello specifico la Commissione dubitava che, approvando una capitalizzazione del debito di 363 milioni di EUR, i creditori pubblici di CFR Marfă (ossia l'ANAF e CFR Infrastructură) avessero agito come avrebbe fatto un operatore in un'economia di mercato e di conseguenza ha concluso che la misura abbia concesso un vantaggio a CFR Marfă. Più specificamente la Commissione nutrivà dubbi circa il fatto che il decreto d'urgenza n. 61/2013 (come descritto nella nota 27) destinato a convertire 1 669 milioni di RON (circa 363 milioni di EUR) di debiti di CFR Marfă in azioni nel giugno 2013 e pertanto a ridurre sostanzialmente i debiti di CFR Marfă fosse conforme al criterio dell'operatore in un'economia di mercato.
- (269) Alla luce di quanto sopra, sebbene ritenga che il criterio dell'operatore in un'economia di mercato non sia applicabile, la Commissione verificherà comunque l'esito di un'ipotetica analisi di tale criterio anche rispetto alla *misura 3*.

Applicazione ipotetica del criterio dell'operatore in un'economia di mercato

- (270) Al fine di stabilire se la *misura 3* conferisca un vantaggio indebito a CFR Marfă, la Commissione valuta se l'ANAF, che funge anche da rappresentante di ciascuno degli altri creditori pubblici (CNPP, ANOFM, CNAS e CFR Infrastructură), abbia perseguito il recupero del credito pubblico con la medesima diligenza di un creditore privato che cercava di massimizzare il recupero del credito da esso vantato⁽¹⁷⁵⁾.
- (271) A questo proposito, quando un'impresa, a fronte di un significativo peggioramento della sua situazione finanziaria, propone ai suoi creditori un accordo, o una serie di accordi, per la ristrutturazione del suo debito, al fine di risanare la propria situazione e di evitare la messa in liquidazione, ciascun creditore è indotto ad operare una scelta tenendo conto, da una parte, dell'importo offertogli nell'ambito dell'accordo proposto, e, dall'altra, dell'importo che ritiene di poter recuperare al termine dell'eventuale liquidazione dell'impresa. La sua scelta è influenzata da una serie di fattori, come ad esempio la sua qualità di creditore ipotecario, privilegiato o ordinario, la natura e la portata delle eventuali garanzie che detiene, la sua valutazione delle possibilità di risanamento dell'impresa nonché il beneficio di cui godrebbe in caso di liquidazione⁽¹⁷⁶⁾. Inoltre il criterio dell'operatore in un'economia di mercato richiede una valutazione realistica della liquidazione rispetto alla ristrutturazione, il che significa che «l'importo che si riceve in caso di liquidazione» deve essere comparato con «la valutazione delle opportunità dell'impresa di essere redditizia»⁽¹⁷⁷⁾.
- (272) Come descritto nei considerando 116 e 117, la Romania ha affermato che esistevano marcate analogie tra le misure a favore di CFR Marfă e casi precedenti che hanno coinvolto imprese ferroviarie di proprietà statale nel contesto delle quali la Commissione ha analizzato il criterio dell'operatore in un'economia di mercato e constatato che le misure non costituivano un aiuto.
- (273) La Commissione osserva che la decisione relativa al caso ZSSK Cargo citata dalla Romania (cfr. considerando 116) riguarda un prestito di 166 milioni di EUR concesso dalla Slovacchia all'operatore ferroviario del trasporto merci Železničná Spoločnosť Cargo Slovakia, un'impresa ferroviaria slovacca. In tale caso specifico la Commissione ha constatato che: 1) vi erano offerte indicative analoghe formulate contemporaneamente da banche; 2) sulla base di un esercizio di analisi comparativa, il tasso di interesse addebitato era sostanzialmente in linea con i tassi di interesse pagati da imprese in una situazione finanziaria comparabile; 3) il prestito era stato concesso sulla base di uno studio che dimostrava che l'impresa sarebbe stata in grado di rimborsarlo.
- (274) La Commissione ricorda che l'analisi dell'applicazione del criterio dell'operatore in un'economia di mercato viene eseguita caso per caso, prestando la dovuta attenzione alle specificità di ciascuna situazione. La valutazione del prestito e la sua constatazione che esso è conforme al mercato nel caso slovacco è molto diversa dalla situazione nel caso CFR Marfă, nella quale le misure assumono la forma di una mancata esecuzione di crediti per anni e di una cancellazione significativa del debito per attività commerciali usuali. Di conseguenza la valutazione del criterio dell'operatore in un'economia di mercato di questo caso particolare si basa su un contesto diverso e non porta necessariamente alla medesima conclusione.
- (275) La Commissione rileva che la capitalizzazione del debito era basata su passività maturate in precedenza da CFR Marfă nei confronti di ANAF⁽¹⁷⁸⁾ e CFR Infrastructură⁽¹⁷⁹⁾, come illustrato nella tabella che segue.

⁽¹⁷⁵⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, *Tubacex*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punto 46; sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 1999, *DMT*, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punto 21; sentenza della Corte di giustizia del 12 ottobre 2000, *Magfesa*, C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559; sentenza del Tribunale dell'11 luglio 2002, *Hamsa*, T-152/99, ECLI:EU:T:2002:188, punto 167.

⁽¹⁷⁶⁾ Sentenza del Tribunale dell'11 luglio 2002, *Hamsa*, T-152/99, ECLI:EU:T:2002:188, punto 168.

⁽¹⁷⁷⁾ Decisione della Commissione, del 5 luglio 2005, relativa all'aiuto di Stato C 20/04 (ex NN 25/04) a favore di Huta Częstochowa SA (2006/937/CE), (GU L 366 del 21.12.2006, pag. 1), considerando 118.

⁽¹⁷⁸⁾ Pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) in termini di quota capitale e a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) per interessi e maggiorazioni. Cfr. allegato 4 alle osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, pagina 3.

⁽¹⁷⁹⁾ Pari a complessivamente [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) in termini di quota capitale e a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) per interessi e maggiorazioni. Cfr. allegato 4 alle osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, pagina 3.

Tabella 14

Dettagli relativi agli importi del debito cancellato tramite la capitalizzazione del debito del 2013

Passività soggette a capitalizzazione del debito	Prima della capitalizzazione del debito del giugno 2013		Capitalizzazione del debito del giugno 2013		
			Importo del debito convertito in azioni		Percentuale del debito convertito in azioni (%)
	milioni di RON	milioni di EUR	milioni di RON	milioni di EUR	
I. Passività nei confronti del bilancio dello Stato, di cui	1 001,2	217,65	1 001,2	217,65	100
i) quota capitale del debito	[...]	[...]	[...]	[...]	
ii) interessi e maggiorazioni	[...]	[...]	[...]	[...]	
II. Passività scadute nei confronti di CFR Infrastructură, di cui:	783,78	170,39	667,99	145,22	85
<i>nel quadro del decreto d'urgenza del governo 32/2013, di cui:</i>			527,20	114,61	67
iii) quota capitale del debito			[...]	[...]	
iv) interessi e maggiorazioni			[...]	[...]	
<i>nel quadro del decreto d'urgenza del governo 61/2013, di cui:</i>			140,79	30,61	18
v) quota capitale del debito			[...]	[...]	
vi) interessi e maggiorazioni			[...]	[...]	
TOTALE	1 784,98	388,04	1 669,19	362,87	94

Fonte: calcoli della Commissione basati sull'allegato 4 delle osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, pagina 3, nonché sulla risposta della Romania del maggio 2017, punto 17.

- (276) Nelle sue osservazioni formulate durante l'indagine, nonostante l'espresso invito della Commissione di cui al considerando 132 della decisione di avvio, la Romania non ha fornito nuove informazioni pertinenti sulla relazione di Deloitte e in aggiunta alla stessa in merito all'adeguatezza della capitalizzazione del debito del 2013 e al modo in cui è stata attuata. La Romania ha piuttosto ribadito le conclusioni della relazione di Deloitte, che erano già state criticate nella decisione di avvio.
- (277) La Romania non ha inoltre fornito alcuna informazione contemporanea disponibile che l'abbia portata all'epoca ad approvare la capitalizzazione del debito del 2013, tra l'altro le informazioni disponibili durante il processo di dovuta diligenza e le relazioni concernenti il valore degli attivi di CFR Marfă preparate per una privatizzazione successiva a quella mancata del 2013, dettagli sulle ipotesi e sulle analisi comparative a sostegno dei tassi di sconto utilizzati nella relazione di Deloitte, il valore e la giustificazione dei fattori di liquidazione utilizzati per determinare i proventi massimi possibili derivanti da una vendita di attivi di CFR Marfă nel contesto di una procedura d'insolvenza, così come qualsiasi altra informazione che consenta di tener conto di ammortamenti aggiuntivi in uno scenario di fallimento ritardato.

- (278) Nonostante l'espressa richiesta della Commissione di cui al considerando 132 della decisione di avvio, la Romania non ha fornito alcuna stima del rendimento atteso dallo Stato rumeno dall'investire ancora di più in un'impresa fortemente indebitata come CFR Marfă al momento della capitalizzazione del debito del 2013, né una giustificazione adeguata per procedere in tal senso.
- (279) Innanzitutto la Commissione ritiene che lo scenario della capitalizzazione del debito fosse praticabile soltanto in caso di immediata privatizzazione successiva di CFR Marfă, circostanza che non si è tuttavia concretizzata. La difficile situazione finanziaria di CFR Marfă era nota ai creditori dello Stato e a CFR Infrastructură da anni e le prospettive di una privatizzazione dell'impresa erano rischiose, anche alla luce dei precedenti tentativi infruttuosi di privatizzarla. Inoltre, nel periodo immediatamente antecedente la capitalizzazione del debito, era evidente che pochissimi potenziali acquirenti manifestavano interesse nei confronti dell'impresa e che la probabilità di una riuscita della privatizzazione non era giustificata. La Commissione ritiene che nessun operatore ragionevole in un'economia di mercato avrebbe accettato all'epoca di cancellare debiti così significativi di un'impresa in difficoltà come CFR Marfă, senza garantire il ripristino di tali debiti in caso di fallita privatizzazione [ad esempio tramite un meccanismo di recupero (*claw-back*) e applicando garanzie aggiuntive per gli importi da essi vantati nei confronti di CFR Marfă in caso di liquidazione a seguito di una fallita privatizzazione]. Nel caso di specie le autorità rumene hanno attuato la capitalizzazione del debito senza adottare tali precauzioni, circostanza questa che conferma che tale operazione del 2013 non era conforme al criterio dell'operatore in un'economia di mercato.
- (280) *In secondo luogo* la Commissione ritiene altresì che la decisione dello Stato di attuare la capitalizzazione del debito abbia tenuto conto di fattori che normalmente non determinano il comportamento di un operatore in un'economia di mercato. Come riconosciuto dalla Romania nelle sue varie osservazioni presentate durante il periodo dell'indagine, la liquidazione dell'impresa non è mai stata considerata un'opzione valida per i vari creditori statali. In effetti qualsiasi provvedimento di esecuzione che avrebbe comportato il blocco dell'attività di CFR Marfă era considerato minare la sicurezza nazionale e l'economia nazionale nonché avere implicazioni notevoli a livello sociale (cfr. considerando 78, 82, 169 e 170).
- (281) *In terzo luogo* e in aggiunta alla cancellazione senza alcuna cartolarizzazione di tali debiti, la Commissione ritiene anche che, sebbene la relazione di Deloitte sia stata trasmessa nel marzo 2013, ossia soltanto pochi mesi prima che la Romania decidesse di convertire i propri debiti in azioni di CFR Marfă (ossia giugno 2013), lo studio in sé non costituiva una base sufficiente per giustificare la decisione della Romania.
- (282) In particolare la Commissione rileva innanzitutto che il contributo principale al metodo di stima delle entrate è stato effettivamente fornito dalla stessa CFR Marfă e non è stato verificato in maniera indipendente da alcun consulente indipendente. Come spiegato nella giurisprudenza recente, l'onere della prova spetta allo Stato membro che sostiene di aver agito come un investitore privato, il quale deve fornire tutte le prove necessarie per dimostrare di aver agito in tale veste perseguendo profitti a lungo termine. Gli studi basati su stime non verificate provenienti dall'impresa stessa non sono affidabili a tale riguardo⁽¹⁸⁰⁾. Inoltre la Commissione osserva altresì che, pur essendo consapevoli delle debolezze di tali previsioni e stime, le autorità rumene non si sono assunte l'onere di effettuare una valutazione della sensibilità delle previsioni e delle ipotesi sottostanti, né hanno valutato la probabilità dei risultati e degli eventi. Le previsioni nello scenario di privatizzazione si basavano ad esempio sull'ipotesi eccessivamente ottimistica che i proventi di gestione di CFR Marfă sarebbero aumentati del [...] % dal 2013 al 2017, principalmente in ragione di un aumento del [...] % delle tonnellate-chilometro. I dati relativi al passato mostravano tuttavia chiaramente che CFR Marfă aveva ridotto costantemente la sua attività nel decennio antecedente la prevista privatizzazione (cfr. evoluzione delle quote di mercato di CFR Marfă di cui alla tabella 1 e una diminuzione costante e significativa delle entrate di CFR Marfă di cui alla tabella 4).
- (283) In tale contesto la Commissione osserva inoltre che il risultato positivo della relazione di Deloitte a sostegno della capitalizzazione del debito era basato sulla riuscita di una successiva privatizzazione. La relazione di Deloitte conferma che «considerando la situazione economica dell'impresa [CFR Marfă] e l'evoluzione dei debiti di bilancio di CFR Marfă, ne risulterebbe che tale debito continuerebbe ad aumentare a seguito della continuazione dell'attività di CFR Marfă in assenza di una liquidazione o di una privatizzazione, con prospettive di ripresa persino inferiori a quelle attuali [2013]».
- (284) La relazione di Deloitte non contiene tuttavia alcuna valutazione delle prospettive di una privatizzazione in due fasi di CFR Marfă (ossia la prima fase nel 2013 con la privatizzazione della quota di maggioranza del 51 % e la seconda fase nel 2017 con la privatizzazione della quota di minoranza del 49 %). Al momento della decisione irrevocabile di procedere alla capitalizzazione del debito (ossia il 13 giugno 2013), non erano state presentate offerte vincolanti e non era ancora chiaro se la privatizzazione sarebbe riuscita. Secondo informazioni accessibili al pubblico, il primo tentativo di privatizzare CFR Marfă nel 2013 è stato annullato e ripubblicato (cfr. considerando da 31 a 33). Sebbene vi fossero tre offerenti prequalificati, tali offerenti hanno presentato le loro manifestazioni di interesse non vincolanti senza alcun impegno fermo. Inoltre, stando a informazioni accessibili al pubblico, tutti gli offerenti prequalificati, ad eccezione di GFR, si sono ritirati dall'operazione nel giugno del 2013 (cfr. considerando 37). In aggiunta, nonostante GFR abbia presentato un'offerta vincolante, la privatizzazione è fallita.

⁽¹⁸⁰⁾ Cfr. sentenza del Tribunale del 18 settembre 2018, *Duferco Long Products SA/Commissione*, T-93/17, ECLI:EU:T:2018:558, punti 54 e 55. «54. *Pris collectivement, il apparaît ainsi que ces documents sont, pour l'essentiel, des documents internes au groupe Duferco, se limitant à des études de l'activité du groupe ou à la présentation de chiffres, dont certains ne sont pas datés. S'agissant des rapports d'expertise externes, ceux-ci ont été réalisés, à la demande du groupe Duferco, sans aucun contrôle des comptes ni aucun audit de l'entreprise en cause et ne contiennent que des estimations fondées sur des documents communiqués par le groupe Duferco, dont la fiabilité n'est à aucun moment éprouvée par l'expert concerné.*».

- (285) La Commissione rileva inoltre che con la prevista privatizzazione della quota di maggioranza del 51 % in CFR Marfă nel 2013, nello scenario medio lo Stato prevedeva di guadagnare [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) mentre i restanti [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) sarebbero stati conseguiti mediante una seconda fase di privatizzazione nel 2017 (cfr. considerando da 30 a 34). Ciò deve essere confrontato con i risultati di un risultato piuttosto certo dello scenario di liquidazione, che (nel migliore dei casi) era inferiore di soli 88,22 milioni di RON (circa 19 milioni di EUR) rispetto allo scenario decisamente incerto della privatizzazione in due fasi ⁽¹⁸¹⁾.
- (286) Nello scenario di liquidazione è stato inoltre applicato uno sconto sul valore di mercato degli attivi ([...] milioni di RON) compreso in media tra il [...] % e il [...] % ⁽¹⁸²⁾. In caso di applicazione di uno sconto inferiore al valore di mercato degli attivi, i risultati dello scenario di liquidazione sarebbero stati ancora più elevati. Tuttavia, come accennato in precedenza, la Romania non ha fornito alcuna giustificazione dei fattori di liquidazione scelti, né alcun parametro di riferimento che le società di revisione stavano effettivamente utilizzando durante il periodo di riferimento per effettuare stime analoghe.
- (287) La Commissione ha ribadito la propria richiesta, chiedendo alla Romania di fornire i livelli dei fattori di liquidazione in vigore per legge applicabili durante il periodo in esame. In risposta la Romania ha affermato che «[p]er quanto concerne la valutazione della massa patrimoniale del debitore nel procedimento di esecuzione o nella procedura d'insolvenza, indipendentemente dal fatto che si tratti di beni mobili e/o immobili, la legge non prevede esplicitamente una riduzione in caso di liquidazione, bensì tale circostanza è dettata da elementi diversi, quali: il metodo di valutazione approvato dai creditori, individualmente o in blocco; la natura degli attivi; l'attrattiva del mercato; il grado di usura; l'interesse di potenziali offerenti ecc. Di conseguenza, dato che tale ipotesi comporta una moltitudine di elementi variabili, [...] non è possibile stimare l'esito della valutazione» ⁽¹⁸³⁾.
- (288) In tale contesto la Commissione ritiene che i risultati nello scenario di liquidazione appaiano piuttosto certi, dato che il successo di una procedura di liquidazione non dipende dalla disponibilità di un unico acquirente, nonché in considerazione delle ipotesi restrittive relative al prezzo di vendita di singoli attivi nello scenario di privatizzazione.
- (289) Per quanto concerne i crediti vantati dall'ANAF (e da altri creditori statali: CNPP, ANOFM e CNAS) e da CFR Infrastructură nei confronti di CFR Marfă, la Commissione ritiene che la capitalizzazione del debito del 2013 non fosse la migliore opzione disponibile per il recupero delle somme loro spettanti. Nello scenario di liquidazione di cui nella relazione di Deloitte, l'ANAF avrebbe potuto recuperare il [90-100] % dei crediti vantati dai creditori statali, mentre nel 2010 l'ANAF avrebbe potuto recuperare il 100 % di tali crediti in uno scenario di liquidazione. Nello scenario di liquidazione del 2012 di cui alla medesima relazione di Deloitte, CFR Infrastructură non avrebbe avuto alcuna prospettiva di recupero (cfr. tabella 15), mentre nello scenario di liquidazione del 2010 CFR Infrastructură avrebbe potuto aspettarsi un recupero pari al [40-50] % dei suoi crediti (cfr. tabella 11). Occorre tuttavia osservare che tra il 2010 e il 2012 l'ANAF (e altri creditori statali) e CFR Infrastructură hanno consentito a CFR Marfă di aumentare i propri debiti nei loro confronti del [90-100] % (in base alla tabella 7).
- (290) La Commissione ritiene che proprio questo aumento del debito nel corso del tempo abbia fatto sì che nella relazione di Deloitte la valutazione del criterio dell'operatore in economia di mercato del 2013 della capitalizzazione del debito abbia dato esito positivo ⁽¹⁸⁴⁾, sebbene sulla base dell'ipotesi irrealistica di una privatizzazione nel breve termine. Il livello più elevato del debito di CFR Marfă rispetto al bilancio consolidato dello Stato (ossia ANAF, CNPP, ANOFM e CNAS) e di CFR Infrastructură fino al 2013 ha determinato un tasso di recupero inferiore nello scenario di liquidazione del 2012 rispetto allo scenario della capitalizzazione del debito. Di conseguenza tale maggiore debito nei confronti del bilancio consolidato dello Stato e di CFR Infrastructură ha aumentato di [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) l'importo da recuperare nel contesto della capitalizzazione del debito seguita dalla privatizzazione secondo il criterio dell'operatore in economia di mercato come ipotizzato nella relazione di Deloitte, dato che in tale scenario si presumeva che CFR Marfă avrebbe rimborsato tutti i suoi debiti residui in essere (ossia i debiti non soggetti alla capitalizzazione del debito).

⁽¹⁸¹⁾ [...] milioni di RON (risultati dello scenario di privatizzazione medio) — [...] milioni di RON (risultati dello scenario di liquidazione massima) = 88,22 milioni di RON.

⁽¹⁸²⁾ La relazione di Deloitte, alle pagine da 32 a 34, presenta i diversi valori minimi e massimi dei fattori di liquidazione per le varie categorie di attivi.

⁽¹⁸³⁾ Cfr. punto 45, lettere a) e b), della risposta della Romania del 27 giugno 2019.

⁽¹⁸⁴⁾ Sentenza del Tribunale del 15 settembre 1998, *BP Chemicals Ltd/Commissione*, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, punti da 170 a 179; cfr. anche ad esempio la decisione della Commissione, del 10 marzo 2009, relativa agli aiuti di Stato C 43/07 (ex N 64/07) e C 44/05 (ex NN 79/05, ex N 439/04) concessi dalla Polonia all'acciaieria Huta Stalowa Wola SA (GU L 81 del 26.3.2010, pag. 1), considerando 105.

Tabella 15

Panoramica degli importi di recupero nello scenario di liquidazione di cui alla relazione di Deloitte

In milioni di RON	31.12.2012	Importi approssimati di recupero nel 2012	% di recupero nel 2012
Valore contabile degli attivi	[...]		
Valore di liquidazione degli attivi ⁽¹⁾	[...]		
— Costi di liquidazione	[...]	[...]	100
— Stipendi	[...]	[...]	100
— Debiti assistiti da garanzie (prestiti bancari)	[...]	[...]	100
Totale parziale	[...]	[...]	[...]
— Debiti verso il bilancio dello Stato (debiti tributari e sociali)	[...]	[...]	[90-100]
— Debiti verso il bilancio dello Stato derivanti da liquidazione	[...]	[...]	[90-100]
Totale parziale	[...]	[...]	[...]
— Debiti commerciali nei confronti di imprese statali	[...]	[...]	[0-5]
— Debiti commerciali nei confronti di altri creditori	[...]	[...]	[0-5]
Totale del debito non coperto dal valore di liquidazione degli attivi	[...]		

⁽¹⁾ Valore minimo di liquidazione degli attivi di CFR Marfă al 31.12.2012, come stabilito nella relazione di Deloitte.

Fonte: osservazioni presentate dalla Romania, 24 dicembre 2015; applicazione del criterio dell'investitore privato, Deloitte, 29 marzo 2013.

- (291) Sulla base delle considerazioni di cui sopra, la Commissione conclude che la *misura 3* conferisce a CFR Marfă un vantaggio mediante la mancata esecuzione dei crediti e la cancellazione del debito accumulato concesso al momento della capitalizzazione del debito. Il valore di tale aiuto corrisponde all'intero importo del debito cancellato tramite la capitalizzazione del debito pari a 1 669 milioni di RON (circa 363 milioni di EUR). La Commissione osserva che l'aiuto nel quadro della *misura 3* deriva dalle stesse risorse corrispondenti alla *misura 1* e dall'85 % delle risorse corrispondenti alla *misura 2*, che vengono prese in considerazione di conseguenza nella determinazione dell'importo complessivo dell'aiuto al fine di evitare un doppio conteggio.

4.1.5.6. iv) Valutazione complessiva del vantaggio economico delle *misure 1, 2, 3 e 5*

- (292) Dopo aver valutato separatamente la presenza di un vantaggio economico in relazione a ciascuna misura, la Commissione effettua anche una valutazione più generale per stabilire se le misure possano essere trattate come un intervento continuo dello Stato in relazione a CFR Marfă.
- (293) La Commissione osserva che CFR Marfă non realizza profitti dal 2008 ed è stata oggetto di molteplici tentativi falliti di privatizzazione, nessuno dei quali ha portato alla liquidazione di CFR Marfă, nonostante una situazione finanziaria in costante deterioramento. Inoltre le *misure 1, 2, 3 e 5* di cui sopra sembrano essere intrinsecamente collegate e rientrano nel medesimo obiettivo principale di sostenere e mantenere CFR Marfă nel mercato per anni, nonché di garantire posti di lavoro ai dipendenti di CFR Marfă, attraverso la mancata esecuzione di crediti, la cancellazione di debiti e la fornitura continua di servizi di infrastruttura.

- (294) Tale strategia adottata dallo Stato per mantenere a galla CFR Marfă con tutti i mezzi risulta ancor più evidente se si tiene conto: i) della medesima identità dei soggetti che hanno concesso le misure, che sono tutti agenzie o enti statali; ii) della cronologia delle misure in questione (le *misure 1 e 2* sono state concesse nel periodo 2010-2013 mentre la *misura 3* è stata concessa nel giugno 2013 come mera conseguenza della decisione di aver consentito un massiccio accumulo di debito nel periodo precedente); iii) della loro finalità, ossia mantenere CFR Marfă attiva sul mercato a tutti i costi ed evitarne la liquidazione; e iv) della situazione (finanziaria e di rischio) dell'impresa durante tutto questo periodo di tempo durato più di otto anni.
- (295) Inoltre la *misura 3* non sarebbe esistita in assenza delle *misure 1 e 2*. I debiti accumulati direttamente nei confronti del bilancio dello Stato nel quadro della *misura 1* (intervento diretto) e nei confronti di CFR Infrastructură a seguito delle forniture continuate nel contesto della *misura 2* (intervento indiretto) sono stati successivamente trasformati nella *misura 3*. La *misura 3* porta a un vantaggio maggiore a favore di CFR Marfă oltre alle *misure 1 e 2* combinate, che non è separabile dal vantaggio ai sensi delle *misure 1 e 2*.
- (296) Dato che la *misura 3* deriva dalle *misure 1 e 2* e dato che la *misura 5* è semplicemente una continuazione della *misura 2*, tutte queste misure costituiscono una serie di interventi interdipendenti⁽¹⁸⁵⁾, legati da un obiettivo comune dello Stato ossia quello di mantenere a galla CFR Marfă, e pertanto imputabili allo Stato. La Commissione rileva inoltre che vi è stato un cambiamento dopo il 2013 in virtù del quale CFR Marfă non ha più registrato debiti nei confronti del bilancio dello Stato e ha invece registrato aumenti notevolmente più elevati del debito nei confronti di CFR Infrastructură. Ciò si spiega con il fatto che, al fine di partecipare a bandi di gara per la fornitura di servizi di trasporto per alcune imprese statali, tutti gli offerenti dovevano soddisfare la condizione di non avere debiti insoluti nei confronti dell'ANAF.
- (297) Nel complesso, anche in considerazione delle passate fallite privatizzazioni, un operatore in un'economia di mercato in una situazione analoga a quella dello Stato avrebbe innanzitutto cercato di massimizzare il recupero dei propri crediti presso CFR Marfă esaurendo tutti i mezzi possibili a sua disposizione, anche richiedendo a un organo giurisdizionale di ordinare l'esecuzione dei suoi vari crediti a tempo debito e, successivamente, facendo scattare la liquidazione di CFR Marfă.
- (298) L'aiuto totale concesso dallo Stato a CFR Marfă è quindi pari all'importo totale del debito (capitale, interessi e maggiorazioni inclusi) dovuto da CFR Marfă ai sensi delle *misure 1, 2 e 5*, più la differenza tra gli interessi e le maggiorazioni addebitate dall'ANAF e da CFR Infrastructură e il tasso di interesse di mercato calcolato conformemente alla comunicazione del 2008. L'aiuto concesso a CFR Marfă nel contesto della *misura 3* sotto forma di una capitalizzazione del debito nel 2013 per circa 363 milioni di EUR è già contenuto nell'ammontare dell'aiuto ai sensi delle *misure 1 e 2* e pertanto non sarà aggiunto all'importo da recuperare, al fine di evitare un doppio conteggio.

4.1.6. Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi tra Stati membri

- (299) Il sostegno pubblico è suscettibile di falsare la concorrenza anche se non aiuta l'impresa beneficiaria ad espandersi e a guadagnare quote di mercato. È sufficiente che l'aiuto le consenta di mantenere una posizione concorrenziale più forte di quella che avrebbe avuto in assenza dell'aiuto. In tale contesto, affinché si possa ritenere che gli aiuti falsino la concorrenza, è di norma sufficiente che l'aiuto conferisca al beneficiario un vantaggio che lo sgravi dal sostenere spese cui avrebbe dovuto far fronte nell'ambito della propria gestione corrente⁽¹⁸⁶⁾.
- (300) Il sostegno pubblico alle imprese costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE soltanto nella misura in cui «incide sugli scambi tra Stati membri». A tal riguardo, non è necessario dimostrare una reale incidenza di tale aiuto sugli scambi tra gli Stati membri, ma basta esaminare se l'aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi. In particolare, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che «allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intra[unionali], questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto»⁽¹⁸⁷⁾.

⁽¹⁸⁵⁾ Cfr. sentenza del Tribunale del 15 settembre 1998, *BP Chemicals/Commissione*, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, punti 171 e seguenti. Cfr. anche la decisione della Commissione nel caso SA.33926 concernente le misure di aiuto di Stato attuate dal Belgio a favore di Duferco, considerando da 345 a 353, disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250264/250264_1739911_271_2.pdf

⁽¹⁸⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 3 marzo 2005, *Heiser*, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punto 55.

⁽¹⁸⁷⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punto 65; sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2013, *Libert e altri*, cause riunite C-197/11 e C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punto 76.

- (301) Il sostegno pubblico può essere considerato suscettibile di incidere sugli scambi tra Stati membri, anche se il destinatario non è direttamente coinvolto nel commercio transfrontaliero. Ad esempio la sovvenzione può rendere più difficile per gli operatori di altri Stati membri accedere al mercato mantenendo o aumentando l'offerta locale ⁽¹⁸⁸⁾.
- (302) CFR Marfă è attiva nel trasporto ferroviario di merci, ossia su mercati competitivi in Europa (cfr. considerando da 13 a 16). La Commissione ritiene che, concedendo a CFR Marfă la possibilità di proseguire le sue attività e di cancellare i debiti pubblici mediante una capitalizzazione del debito, le *misure 1, 2, 3 e 5* siano suscettibili di migliorare la posizione concorrenziale di CFR Marfa rispetto ai suoi concorrenti nazionali e internazionali nel mercato interno.
- (303) Di conseguenza la Commissione conclude che le *misure 1, 2, 3 e 5* sono suscettibili di falsare o di minacciare di falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri.

4.1.7. Conclusione in merito all'esistenza di un aiuto

- (304) Dato che per quattro misure su cinque sono soddisfatte tutte le condizioni per constatare l'esistenza di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (cfr. sottosezioni da 4.1.2 a 4.1.6), la Commissione conclude che:
- 1) la *misura 1* costituisce un aiuto di Stato pari all'importo della quota capitale del debito scaduto di CFR Marfă nei confronti dell'ANAF (e degli altri creditori pubblici) tra il 2010 e prima della capitalizzazione del debito del 2013 ([...] milioni di RON, circa [...] EUR milioni, cfr. tabella 8) incrementato degli interessi di mercato (e delle maggiorazioni) corrispondenti. In ogni caso l'importo totale dell'aiuto ai sensi della *misura 1* è **pari ad almeno 1 001,2 milioni di RON (circa 217,65 milioni di EUR)**, costituito dall'importo della quota capitale del debito pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) e dagli interessi e dalle maggiorazioni addebitati dall'ANAF fino a giugno del 2013 pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR, cfr. considerando 209), importo che può essere ulteriormente aumentato applicando il tasso di interesse di mercato (considerando 209). La concessione dell'aiuto inizia nel 2010 e le date di concessione dell'aiuto corrispondono a quelle di scadenza del pagamento da parte di CFR Marfă delle fatture emesse dall'ANAF (e dagli altri creditori statali da essa rappresentati), fino alla capitalizzazione del debito nel giugno del 2013;
 - 2) la *misura 2* costituisce un aiuto di Stato pari all'importo della quota capitale del debito scaduto di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură subito prima della capitalizzazione del debito del 2013 (circa [...] milioni di RON, circa [...] EUR milioni, cfr. nota 179, più la quota capitale del debito scaduto non cancellato) incrementato degli interessi di mercato (e delle maggiorazioni) corrispondenti. In ogni caso l'ammontare dell'aiuto corrispondente alla *misura 2* è **quanto meno pari a 783,78 milioni di RON (circa 170,39 milioni di EUR)**, corrispondenti al debito in termini di capitale cancellato nel giugno 2013 ([...] milioni di RON, circa [...] milioni di EUR), maggiorati del debito scaduto non cancellato nel giugno 2013 (115,79 milioni di RON, circa 25,17 milioni di EUR), nonché quanto meno degli interessi effettivamente addebitati da CFR Infrastructură pari a [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR) (cfr. considerando 239); importo che può essere maggiorato ulteriormente applicando il tasso di interesse di mercato (considerando 238). La concessione dell'aiuto inizia nel 2010 e dura fino al mese di giugno del 2013 e le date di concessione dell'aiuto corrispondono a quelle di scadenza del pagamento da parte di CFR Marfă delle fatture emesse da CFR Infrastructură, fino alla capitalizzazione del debito del giugno 2013;
 - 3) la *misura 3* costituisce un aiuto di Stato per l'importo complessivo della capitalizzazione del debito del 2013 pari a 1 669,19 milioni di RON (circa 363 milioni di EUR); come spiegato in precedenza (cfr. considerando 291), l'aiuto ai sensi della *misura 3* è già compreso negli aiuti ai sensi della *misura 1* e della *misura 2*, motivo per cui l'aiuto relativo alla *misura 3* non viene sommato per calcolare un importo complessivo di aiuto al fine di evitare il doppio conteggio delle quote capitale e degli interessi relativi alle *misure 1 e 2* e cancellati ai sensi della *misura 3*;
 - 4) la *misura 4* non costituisce un aiuto di Stato dalla capitalizzazione del debito del giugno 2013 fino al 2018 incluso;
 - 5) la *misura 5* costituisce un aiuto di Stato per un ammontare pari alla quota capitale del debito scaduto dalla capitalizzazione del debito del 2013 fino alla fine del 2018, dal quale va dedotto l'importo rimanente del debito scaduto di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură non coperto dalla capitalizzazione del debito del 2013 (per un importo totale di 115,79 milioni di RON, circa 25,17 milioni di EUR, costituente parte della *misura 2*) più gli interessi di mercato (e le maggiorazioni) corrispondenti. In ogni caso **l'ammontare dell'aiuto per la misura 5 corrisponde ad almeno 834,29 milioni di RON (circa 181,37 milioni di EUR)**, ossia all'importo

⁽¹⁸⁸⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punto 66; sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2013, *Libert e altri*, cause riunite C-197/11 e C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punto 77; sentenza del Tribunale del 4 aprile 2001, *Friuli Venezia Giulia*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punto 41.

del debito totale scaduto dovuto da CFR Marfă a CFR Infrastructură alla fine del 2018, dal quale vanno dedotti 115,79 milioni di RON (circa 25,17 milioni di EUR), corrispondenti al 15 % della misura 2 non cancellati dalla capitalizzazione del debito del 2013 (cfr. considerando 240 e 263), importo che può essere aumentato ulteriormente applicando il tasso di interesse di mercato (considerando 262). La concessione dell'aiuto inizia immediatamente dopo la capitalizzazione del debito del giugno del 2013 e le date di concessione dell'aiuto corrispondono a quelle di scadenza del pagamento da parte di CFR Marfă delle fatture emesse da CFR Infrastructură.

4.2. Impresa in difficoltà

- (305) Gli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004 e del 2014⁽¹⁸⁹⁾ forniscono una definizione di imprese in difficoltà ai fini della valutazione della compatibilità degli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

4.2.1. Applicabilità degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004 e del 2014

- (306) A norma del punto 137 degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014 «[l]a Commissione esaminerà, sulla base dei presenti orientamenti, la compatibilità al mercato interno di qualsiasi aiuto per il salvataggio o per la ristrutturazione concesso senza la sua autorizzazione e pertanto in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, **qualora** l'aiuto, o **una parte** di esso, sia stato concesso dopo la pubblicazione degli orientamenti nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*».(grassetto aggiunto).
- (307) Inoltre conformemente al punto 138 degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014 «[i]n tutti gli altri casi la Commissione eseguirà la valutazione sulla base degli orientamenti in vigore al momento della concessione dell'aiuto».
- (308) Come spiegato nella nota 27 e nei considerando 24, 77 e 86, le misure 1 e 2 (debiti di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato e di CFR Infrastructură) sono state ampiamente convertite in azioni dalla misura 3 nel giugno del 2013. La Commissione ritiene pertanto che le misure 1, 2 e 3 siano state concesse prima della pubblicazione degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014. Per quanto concerne la misura 5, essa si è concretizzata dopo l'attuazione della misura 3 nel 2013 ed è proseguita dopo la pubblicazione degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014 (ossia il 31 luglio 2014). Dato che le misure 1, 2, 3 e 5 costituiscono aiuti di Stato, tali aiuti non sono stati soggetti ad approvazione da parte della Commissione, di conseguenza costituiscono un aiuto illegale (cfr. sezione 4.3, punti da 319 a 320).
- (309) Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione ribadisce la propria conclusione di cui alla decisione di avvio e ritiene che gli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004 si applichino ai fini della valutazione delle misure 1, 2 e 3 e che gli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2014 di applichino invece per la valutazione della misura 5.
- (310) In ogni caso la conclusione in merito al fatto che CFR Marfă sia un'impresa in difficoltà sarebbe la medesima ai sensi tanto degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004 quanto di quelli del 2014.

4.2.2. Valutazione della situazione finanziaria di CFR Marfă ai sensi degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004 e del 2014

- (311) Come menzionato in precedenza, gli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004 si applicano alle misure 1, 2 e 3. Ai sensi del punto 10, lettera a), degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004, un'impresa è considerata essere in difficoltà «nel caso di società a responsabilità limitata, qualora abbia perso più della metà del capitale sociale e la perdita di più di un quarto di tale capitale sia intervenuta nel corso degli ultimi dodici mesi».
- (312) CFR Marfă è una società a responsabilità limitata⁽¹⁹⁰⁾ (cfr. considerando 11). Come riepilogato nella tabella 4, dal 2009 le riserve di CFR Marfă non erano sufficienti ad assorbirne le perdite. Nel 2009 CFR Marfă ha perso il 62 % del proprio capitale sociale sottoscritto in ragione di perdite accumulate per 141,84 milioni di RON (circa 31 milioni di EUR) e di una perdita annuale di 341,98 milioni di RON (circa 74 milioni di EUR). Nel 2012 e nel 2013 CFR Marfă ha perso rispettivamente il 443 % e il 71 % del capitale sociale sottoscritto in ragione di perdite accumulate pari a 1 149,12 milioni di RON (circa 250 milioni di EUR) e 1 565,68 milioni di RON (circa 340 milioni di EUR) e di una perdita annua pari rispettivamente a 405,09 milioni di RON (circa 88 milioni di EUR) e a 262,92 milioni di RON (circa 57 milioni di EUR).

⁽¹⁸⁹⁾ Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà («orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004») (GU C 244 dell'1.10.2004, pag. 2); orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014) (GU C 249 del 31.7.2014, pag. 1).

⁽¹⁹⁰⁾ Cfr. nota 1 corrispondente al punto 10, lettera a), degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004. Cfr. anche la nota 25 degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014. Ci si riferisce in particolare alle forme di società di cui all'allegato I della direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio (GU L 182 del 29.6.2013, pag. 19). Per la Romania ciò si verifica nel caso di: *societate pe acțiuni, societate cu răspundere limitată, societate în comandită pe acțiuni*.

- (313) CFR Marfă sembra inoltre essere in difficoltà anche ai sensi delle disposizioni di cui al punto 11 degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004. In particolare, come illustrato nella tabella 4, CFR Marfă ha subito: i) perdite costantemente pesanti quanto meno a decorrere dal 2009 (perdite pari a: 141,84 milioni di RON, circa 30,83 milioni di EUR, nel 2009; 535,27 milioni di RON, circa 116,36 milioni di EUR, nel 2010; 405 milioni di RON, circa 88,04 milioni di EUR, nel 2012; e 263 milioni di RON, circa 57,17 milioni di EUR circa, nel 2013), circostanza questa che ha portato a un patrimonio netto negativo (– 343,5 milioni di RON, circa – 74,67 milioni di EUR, nel 2010 e – 904,6 milioni di RON, circa – 196,65 milioni di EUR, nel 2012); ii) un aumento dei debiti (da 1 261,6 milioni di RON, circa 274,26 milioni di EUR, nel 2009 in costante aumento fino a 2 186,6 milioni di RON, circa 475,35 milioni di EUR, nel 2012); e iii) una diminuzione delle entrate (fatturato in costante diminuzione passato da 1 097,3 milioni di RON, circa 238,54 milioni di EUR, nel 2009 a 1 020,6 milioni di RON, circa 221,87 milioni di EUR, nel 2012). Di conseguenza, ai sensi del punto 10, lettera a) e del punto 11 degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004, CFR Marfă è un'impresa in difficoltà dal 2009.
- (314) Come menzionato in precedenza (cfr. considerando 309), gli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014 sono applicabili alla *misura 5*. Ai sensi del punto 20, lettera a), degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014, un'impresa è considerata essere in difficoltà «nel caso di società a responsabilità limitata, qualora abbia perso più della metà del capitale sociale sottoscritto a causa di perdite cumulate. Ciò si verifica quando la deduzione delle perdite cumulate dalle riserve (e da tutte le altre voci generalmente considerate come parte dei fondi propri della società) dà luogo a un importo cumulativo negativo superiore alla metà del capitale sociale sottoscritto». Inoltre ai sensi del punto 20, lettera c), degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014 «si ritiene che un'impresa sia in difficoltà se, in assenza di un intervento dello Stato, è quasi certamente destinata al collasso economico a breve o a medio termine».
- (315) La Romania ha affermato che dopo il 2014 CFR Marfă non era e non è in difficoltà ai sensi degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione (comunicazione 2014/C 249/01) ⁽¹⁹¹⁾.
- (316) Tuttavia la Commissione osserva che, nel 2014, anno successivo alla capitalizzazione del debito del 2013, la situazione finanziaria di CFR Marfă ha continuato a deteriorarsi. CFR Marfă ha perso il 73 % del proprio capitale sociale sottoscritto in ragione di perdite accumulate per 1 828,88 milioni di RON (circa 398 milioni di EUR) e di una perdita annuale di 27,16 milioni di RON (circa 5,9 milioni di EUR). In ogni caso, nel 2014 e negli anni successivi, la situazione di CFR Marfă sarebbe stata significativamente peggiore in assenza della capitalizzazione del debito del 2013 che ha cancellato la maggior parte dei debiti di CFR Marfă e «migliorato» artificiosamente la sua situazione finanziaria.
- (317) La Commissione rileva inoltre che, secondo la Romania, CFR Marfă soddisfa i criteri previsti dal suo diritto interno per essere soggetta all'avvio di una procedura concorsuale per insolvenza su richiesta dei suoi creditori (ossia registra passività scadute superiori a 40 000 RON e gli insoluti sono superiori a 60 giorni) ⁽¹⁹²⁾. La Commissione sottolinea che CFR Marfă ha effettivamente soddisfatto i criteri previsti dal proprio diritto interno per essere oggetto di procedure concorsuali per insolvenza non soltanto almeno dal 2009 (cfr. considerando da 22 a 25), ma anche dal 2014 in poi. Contrariamente al parere della Romania, non è necessario che un'impresa sia soggetta a insolvenza per essere considerata in difficoltà. Piuttosto è sufficiente che l'impresa in questione soddisfi le condizioni per far scattare l'insolvenza ai sensi del diritto nazionale. Ciò si è sicuramente verificato per CFR Marfă anche dopo la capitalizzazione del debito. L'ammontare sostanziale delle passività scadute di CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură (cfr. considerando 23 e 24 e la corrispondente tabella 7) mostra che la soglia di 40 000 RON (circa 8 695,7 EUR) per insoluti superiori a 60 giorni era ampiamente soddisfatta. Di conseguenza, ai sensi del punto 20, lettere a) e c) degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014, CFR Marfă è un'impresa in difficoltà dal 2014 per quanto concerne la *misura 5*.
- (318) Di conseguenza la Commissione conclude che, ai sensi del punto 10, lettera a) e del punto 11 degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004 nonché ai sensi del punto 20, lettere a) e c), degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2014, CFR Marfă è un'impresa in difficoltà. Nello specifico CFR Marfă è in difficoltà quanto meno dal 2009, ossia anche tra il 2010 e il giugno 2013 compresi (periodo nel quale sono state concesse le *misure 1, 2 e 3*), nonché dopo la capitalizzazione del debito del giugno 2013, quando è stata concessa la *misura 5*. Come accennato in precedenza, il mercato rumeno del trasporto ferroviario di merci è stato liberalizzato soltanto nel 2008 ⁽¹⁹³⁾; di conseguenza gli effetti di nuovi operatori che sfidano la posizione di CFR Marfă nel mercato nazionale si sono potuti osservare soltanto a partire dal 2009.

⁽¹⁹¹⁾ Cfr. altresì le osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, sezione III, punto 2.

⁽¹⁹²⁾ Articolo 5, primo comma, punti 20 e 72 della legge rumena in materia di insolvenza n. 85 del 21 aprile 2006, come modificata nel 2014. La soglia era persino inferiore prima del 2014, ossia pari a 10 000 RON (circa 2 173,9 EUR) per un periodo di 30 giorni.

⁽¹⁹³⁾ Cfr. comunicazione della Commissione, Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie, pubblicata il 22 luglio 2008, disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:184:0013:0031:IT:PDF>.

4.3. Legittimità dell'aiuto

- (319) La Commissione osserva che le *misure 1 e 2* sono state concesse almeno dal 2010, la *misura 3* è stata concessa nel giugno 2013, la *misura 5* è stata concessa almeno dal 2014 e tutte costituiscono aiuti. Tale aiuto non è stato soggetto all'approvazione della Commissione e pertanto la Romania non ha rispettato l'obbligo di sospensione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato.
- (320) L'aiuto di Stato è stato concesso ed erogato, in assenza di notifica, a decorrere dal 2010, con un importo significativo dell'aiuto totale concesso durante la capitalizzazione del debito nel giugno 2013, ed è pertanto illegale.

4.4. Compatibilità dell'aiuto e base giuridica per la valutazione

4.4.1. Considerazioni preliminari concernenti la valutazione della compatibilità

- (321) Come spiegato in precedenza al considerando 107, la Romania sostiene che la capitalizzazione del debito sia stata approvata dal Consiglio dell'Unione europea nella sua decisione del 22 ottobre 2013.
- (322) La Commissione osserva tuttavia che la decisione del Consiglio del 22 ottobre 2013 non disciplina la compatibilità, ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato, delle misure proposte dalla Romania nell'allegato I del memorandum d'intesa in quanto tali; di conseguenza non si pronuncia nemmeno in merito alla capitalizzazione del debito del 2013 a favore di CFR Marfă. Come già spiegato nei considerando 265 e 266, la giurisprudenza della Corte nella causa *Eurallumina* ha chiarito che la decisione del Consiglio in merito a un'esenzione fiscale non costituisce un'autorizzazione dell'aiuto di Stato e, per analogia, non è nemmeno possibile invocare la decisione del Consiglio del 22 ottobre 2013 per giustificare un legittimo affidamento da parte della Romania rispetto alla capitalizzazione del debito ⁽¹⁹⁴⁾.
- (323) A maggior ragione la Commissione sottolinea che il memorandum d'intesa stipulato tra l'UE e la Romania in base al quale è stata adottata la decisione del Consiglio del 22 ottobre 2013 richiede esplicitamente il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato per le misure di ristrutturazione che devono essere intraprese dalla Romania. In concreto, l'allegato I (sezione B, punto 9) del memorandum d'intesa elenca, tra le altre misure specifiche di politica economica, quanto segue: «ridurre gli arretrati per le imprese di proprietà statali attraverso una ristrutturazione **da intraprendere in linea con le norme UE in materia di aiuti di Stato e la prevenzione di perdite future** [...]» (grassetto aggiunto). Secondo la Commissione tale disposizione si riferisce specificamente a casi quali la ristrutturazione di CFR Marfă.
- (324) Di conseguenza la Commissione conclude che l'affermazione della Romania secondo la quale la decisione del Consiglio del 22 ottobre 2013 ha approvato la capitalizzazione del debito è infondata.

4.4.2. Compatibilità con gli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004 e del 2014

- (325) Come dimostrato nella sottosezione 4.2.1., CFR Marfă era senza dubbio un'impresa in difficoltà e pertanto la compatibilità dell'aiuto individuato dalla Commissione nella presente decisione deve essere valutata in linea con le condizioni di cui agli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione.
- (326) Secondo la giurisprudenza costante, uno Stato membro che chiede di poter concedere aiuti in deroga alle norme del trattato è soggetto ad un obbligo di collaborazione nei confronti della Commissione. In forza di tale obbligo, è tenuto in particolare a fornire tutti gli elementi atti a consentire a detta istituzione di accertare che ricorrano le condizioni della deroga richiesta ⁽¹⁹⁵⁾.
- (327) Nel caso di specie le autorità rumene non hanno indicato esplicitamente alcuna base giuridica per la valutazione della compatibilità, dato che a loro avviso le misure in esame non costituiscono aiuti. La Romania ha tuttavia asserito l'esistenza di analogie con casi precedenti esaminati dalla Commissione nei quali gli aiuti sono stati ritenuti compatibili, in particolare l'aiuto per la ristrutturazione sotto forma di capitalizzazione del debito a favore della società ferroviaria greca Trainose, autorizzato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE (cfr. considerando da 116 a 121). L'applicabilità di tale base giuridica è discussa nel considerando 332.
- (328) Dato che CFR Marfă si qualifica come un'impresa in difficoltà (cfr. considerando 318), l'unico motivo di compatibilità individuato dalla Commissione nella decisione di avvio ⁽¹⁹⁶⁾ era un aiuto per il salvataggio e per la ristrutturazione basato sugli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2004 per le *misure 1, 2 e 3* e sugli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2014 per la *misura 5*. A norma del punto 137 degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014 «[l]a Commissione esaminerà, sulla base dei presenti orientamenti, la compatibilità con il mercato interno di qualsiasi aiuto per il salvataggio o per la ristrutturazione concesso senza la sua autorizzazione e pertanto in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, qualora l'aiuto, o una parte di esso, sia stato concesso dopo la pubblicazione degli orientamenti nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea». Inoltre conformemente al punto 138 degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014 «[i]n tutti gli altri casi la Commissione eseguirà la valutazione sulla base degli orientamenti in vigore al momento della concessione dell'aiuto».

⁽¹⁹⁴⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2013, *Commissione/Irlanda e altri*, C-272/12 P, ECLI:EU:C:2013:812, punto 53.

⁽¹⁹⁵⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 28 aprile 1993, *Repubblica italiana/Commissione delle Comunità europee*, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, punto 20.

⁽¹⁹⁶⁾ Cfr. decisione di avvio nel caso SA.43549 — Romania — Presunti aiuti di Stato a CFR Marfă, considerando da 154 a 159, disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/272427/272427_1987287_50_2.pdf.

- (329) Come spiegato al considerando 275 e nella nota 27, le *misure 1 e 2* (debiti di CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato e di CFR Infrastructură) sono state ampiamente convertite in azioni dalla *misura 3* nel giugno del 2013. La Commissione ritiene pertanto che le *misure 1, 2 e 3* siano state concesse prima della pubblicazione degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014. Per quanto concerne la *misura 5*, essa si è concretizzata dopo l'attuazione della *misura 3* nel 2013 ed è proseguita dopo la pubblicazione degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione 2014 (ossia il 31 luglio 2014). Infine, avendo ritenuto che la *misura 4* non costituisca un aiuto (cfr. considerando 215 e 304), la compatibilità di tale particolare *misura 4* non è oggetto di valutazione.
- (330) La Romania sostiene che esistano marcate analogie tra le misure relative a CFR Marfă e altri casi riguardanti la ristrutturazione di vettori ferroviari nell'UE per i quali la Commissione ha ritenuto l'aiuto fosse compatibile (cfr. considerando 117 e successivi).
- (331) A tale proposito la Commissione ritiene tuttavia che vi sia una serie di differenze significative tra la situazione di CFR Marfă e quella delle compagnie ferroviarie greca e slovacca, circostanza questa che non garantisce la compatibilità dell'aiuto concesso a CFR Marfă come avvenuto nel caso degli operatori storici del settore ferroviario greco e slovacco. Le specificità di tali casi particolari sono sintetizzate in appresso.
- (332) Le decisioni positive della Commissione che hanno approvato l'aiuto per la ristrutturazione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE a favore di TRAINOSE e OSE superiori a 15 miliardi di EUR sono state adottate il 16 giugno 2017. Entrambi i precedenti devono essere considerati nel contesto del programma di ripresa macroeconomica in corso per la Grecia, che ha individuato in OSE (gestore dell'infrastruttura ferroviaria) e TRAINOSE (operatore ferroviario) due imprese che necessitano di ristrutturazione. Nel contesto del programma di aggiustamento economico della Grecia, quest'ultima ha dovuto ristrutturare il proprio gestore dell'infrastruttura ferroviaria (OSE) di proprietà pubblica. Nel febbraio 2011 la Grecia ha notificato tre misure a favore di OSE. Per quanto riguarda TRAINOSE, il memorandum d'intesa con la Troika ha richiesto la privatizzazione di TRAINOSE dal 2010. La Grecia ha ristrutturato e riorganizzato TRAINOSE al fine di aumentarne l'efficienza. Dato che, a differenza del caso CFR Marfă, TRAINOSE è l'unico operatore ferroviario e OSE è l'unico gestore dell'infrastruttura ferroviaria, il rischio di interruzione che potrebbe derivare dal fatto che TRAINOSE non sia in grado di continuare a fornire servizi di trasporto ferroviario metterebbe a sua volta a rischio la continuità della fornitura di servizi di trasporto ferroviario per passeggeri e merci in Grecia e, a sua volta, la capacità di OSE di mantenere in essere l'infrastruttura ferroviaria.
- (333) Con la privatizzazione di TRAINOSE a favore di TRENITALIA, la Grecia ha definitivamente interrotto i collegamenti tra il suo gestore dell'infrastruttura ferroviaria e l'operatore ferroviario. Inoltre la Commissione ha ritenuto che, alla luce delle circostanze straordinarie e specifiche in essere nel settore ferroviario greco, l'aiuto a TRAINOSE fosse appropriato al fine di porre rimedio a un grave turbamento dell'economia greca. In particolare TRAINOSE era un datore di lavoro diretto e indiretto molto importante in Grecia, dove oltre il 99 % delle imprese sono piccole e medie imprese (PMI). I tassi di disoccupazione erano ai massimi storici in Grecia e rappresentavano la variabile più difficile da risolvere (dal 17,9 % nel 2011 al 27,5 % nel 2013 e costantemente superiori al 20 % tra il 2010 e il 2017)⁽¹⁹⁷⁾. In Grecia le piccole e medie imprese affrontano rischi anormali di volatilità economica in ragione dell'instabilità del contesto economico del paese e, in particolare, dell'effetto che essa ha sull'accesso ai finanziamenti, che è essenziale per le piccole e medie imprese.
- (334) La situazione dell'economia greca e il ruolo dell'impresa storica del trasporto ferroviario di merci in Grecia, come descritti nel caso TRAINOSE, sono assolutamente diversi dalla situazione economica della Romania e dal ruolo di CFR Marfă nell'economia del paese nel caso di specie per diversi motivi. Come ha osservato la Commissione quando ha applicato l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE alle misure volte ad affrontare la situazione in Grecia, l'entità e la durata della contrazione economica che la Grecia stava attraversando va ben oltre le sfide affrontate dalle economie degli Stati membri nel contesto del ciclo economico usuale nel quale i rallentamenti economici devono essere accettati come parte del normale modello di crescita e sviluppo. La Commissione ha riconosciuto gli effetti eccezionali della crisi su diversi settori dell'economia. In tale contesto la Commissione ha ritenuto che la proroga del sostegno agli aiuti di Stato fornito al settore finanziario greco fino al 30 giugno 2017 fosse necessaria per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia greca, in applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Tali conclusioni sulla situazione dell'economia greca dal dicembre 2011 sono rimaste valide ai fini dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. Detta situazione ha avuto i suoi effetti sul settore ferroviario greco, provocando una serie di perturbazioni, quali la diminuzione della domanda di servizi di trasporto ferroviario tanto per i passeggeri quanto per le merci dovuta alla cessazione di talune imprese e alla riduzione dell'attività economica (come nel caso di FYROM o EBZ), nonché all'incapacità di alcune aziende di soddisfare i propri debiti e ai conseguenti problemi di liquidità di TRAINOSE. La Commissione ha osservato che tra il 2008 e il 2012 il trasporto in termini di passeggeri-chilometri serviti è diminuito del 49 % e mentre quello in termini di tonnellate-chilometro di merci è diminuito addirittura del 64 %.

⁽¹⁹⁷⁾ Ibidem.

- (335) Al contrario, più della metà (circa il 64 % in termini di tonnellate-km) del mercato del trasporto ferroviario di merci in Romania è già servito da concorrenti. La situazione della disoccupazione della Romania è molto diversa da quella della Grecia, con tassi di disoccupazione inferiori alla media dell'UE, senza eccezioni, negli ultimi dieci anni (il tasso di disoccupazione annuale più elevato registrato in Romania dal 2009 è stato pari al 7,2 % nel 2011 ed è diminuito costantemente raggiungendo il 4,9 % nel 2017 e il 4,2 % nel 2018) ⁽¹⁹⁸⁾. In tale contesto la posizione di CFR Marfă non può essere considerata fondamentale in termini di occupazione diretta o indiretta in Romania. Inoltre è altresì estremamente improbabile che le piccole e medie imprese come categoria di agenti economici siano particolarmente colpite da una potenziale uscita dal mercato di CFR Marfă in quanto tale, dato che oltre il 50 % del mercato è già servito da concorrenti di CFR Marfă e dato che una parte significativa dei clienti di CFR Marfă è rappresentata da grandi imprese statali.
- (336) Un ulteriore caso citato dalla Romania (cfr. considerando 116) riguarda un aiuto concesso a HŽ Cargo d.o.o. a titolo di cancellazione del debito pari a 975 milioni di HRK dell'operatore ferroviario nazionale HŽ Cargo e una corrispondente sua capitalizzazione in azioni risalente al 2015, che ha comportato anche l'aumento del capitale di HŽ Cargo. La Romania ricorda che, nel caso HŽ Cargo, l'aiuto di Stato è stato ritenuto illegale ma ciò nonostante compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e, pertanto, tale impresa non ha dovuto restituire l'importo dell'aiuto. Tuttavia anche la situazione di HŽ Cargo è decisamente diversa da quella di CFR Marfă. In particolare la misura concessa a HŽ Cargo era servita a compensare debiti chiaramente stabiliti e individuati contratti prima della data di adesione della Croazia all'Unione europea (ossia il 1° luglio 2013), circostanza che chiaramente non è applicabile al caso di CFR Marfă, dato che l'adesione della Romania all'UE è avvenuta nel 2007, tre anni prima del periodo in esame nel caso di specie.
- (337) Per ragioni di completezza la Commissione ricorda che vi è stato un altro caso in cui è stato approvato un aiuto a un'impresa ferroviaria storica in relazione a una sovvenzione di 96,5 milioni di EUR a favore dell'operatore ferroviario storico slovacco interamente di proprietà statale per la costruzione di nuove officine di manutenzione leggera per treni passeggeri (ad esempio pulizia di veicoli, rifornimento idrico o altre piccole riparazioni). In tale caso specifico la Commissione ha ritenuto che la sovvenzione costituisse un aiuto, ma ha dichiarato tale aiuto compatibile con la giustificazione che la misura avrebbe contribuito a obiettivi di interesse comune dell'Unione, in particolare una transizione dal trasporto su strada a quello su ferrovia, a sostegno della protezione dell'ambiente e del decongestionamento delle strade. La Commissione ricorda che gli impegni offerti dalla Slovacchia (in particolare l'accesso aperto e non discriminatorio), unitamente al contributo dell'aiuto a obiettivi di interesse comune dell'Unione, sono stati fattori decisivi per portarla a concludere che tale misura non avrebbe causato indebite distorsioni della concorrenza e quindi ad autorizzare detta misura ai sensi dell'articolo 93 TFUE.
- (338) È evidente che i casi summenzionati sono sostanzialmente diversi da quello di specie che coinvolge CFR Marfă.
- (339) La Romania non ha notificato alcun piano di ristrutturazione significativo che soddisfi le condizioni richieste dagli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione.
- (340) La Romania si è limitata a fare riferimento ex post, nel maggio 2017, a varie «misure di ristrutturazione» destinate a migliorare la situazione finanziaria di CFR Marfă, compreso un elenco di misure per il periodo 2017-2020. Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, la Romania ha inoltre fornito un documento intitolato «Piano di ristrutturazione e riorganizzazione» per CFR Marfă, adottato dall'assemblea degli azionisti dell'impresa nel giugno 2014 ⁽¹⁹⁹⁾ e un elenco annuale di accompagnamento di misure per il miglioramento delle entrate e la riduzione dei costi per gli anni 2014-2017 ⁽²⁰⁰⁾. Tuttavia tali documenti nel loro complesso non soddisfano le condizioni richieste dagli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione per poter essere considerati un «piano di ristrutturazione realistico, coerente e di ampia portata». In effetti mancano tutti gli indicatori futuri di redditività e tasso di rendimento, le previsioni per i successivi 3-5 anni, le stime della domanda futura, un raffronto di vari scenari di ristrutturazione (base, pessimistico), un'analisi SWOT, informazioni dettagliate sugli aiuti di Stato coinvolti, un contributo proprio ecc. Ultimo aspetto, ma non meno importante, le varie misure di ristrutturazione previste nel documento del 2014 (attuate o meno) non sembrano aver portato l'impresa alla stabilità né alla redditività nemmeno nel 2018, anno in cui l'impresa ha continuato ad accumulare debiti nei confronti di CFR Infrastructură e a registrare perdite.
- (341) Più specificamente, nel 2018, CFR Marfă ha subito perdite per 158,05 milioni di RON (circa 34 milioni di EUR) e ha registrato debiti complessivi considerevoli (nel breve termine) pari a circa [...] milioni di RON (circa [...] milioni di EUR). Di tale importo oltre il 70 % era costituito da debiti nei confronti di CFR Infrastructură (debito totale alla fine dell'anno pari a 884,3 milioni di RON (circa 192 milioni di EUR), di cui debiti esigibili per 792,33 milioni di RON (circa 172 milioni di RON) ⁽²⁰¹⁾.

⁽¹⁹⁸⁾ Dati Eurostat disponibili online all'indirizzo: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en.

⁽¹⁹⁹⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, sottosezione III.4 e allegato 10.

⁽²⁰⁰⁾ Osservazioni della Romania in merito alla decisione di avvio, sottosezione III.4 e allegato 12.

⁽²⁰¹⁾ Risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 39.

- (342) La Romania non ha pertanto fornito alcuna informazione significativa e convincente che dimostri che sono state messe in atto misure di ristrutturazione destinate a garantire il ripristino della redditività dell'azienda. In una fase molto avanzata del procedimento (durante una riunione con i servizi della Commissione del 24 luglio 2019), le autorità rumene hanno menzionato che l'impresa stava lavorando a una relazione sulla strategia di sviluppo di CFR Marfă. In ogni caso qualsiasi ipotetico elenco aggiornato di misure che avrebbe potuto essere elaborato dopo la decisione di avvio sarebbe intrinsecamente rivolto al futuro, mentre la decisione valuta le misure adottate dallo Stato in passato, quanto meno dal 2010.
- (343) In questo contesto specifico nel quale CFR Marfă è in perdita dal 2009, le condizioni di compatibilità di cui agli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione non sono soddisfatte. In particolare, dato l'importo ingente dell'aiuto pari ad almeno 2 619,27 milioni di RON (circa 569,41 milioni di EUR) e data l'attuale situazione finanziaria dell'impresa, con debiti scaduti per almeno 792 milioni di RON (circa 172 milioni di EUR)⁽²⁰²⁾ nei confronti di CFR Infrastructură, non vi sono prospettive affinché CFR Marfă possa essere in grado di apportare un contributo proprio reale ed effettivo; analogamente, non vi sono prospettive di redditività in assenza di aiuti di Stato aggiuntivi.
- (344) Infine, data la posizione di leader di CFR Marfă nel settore del trasporto ferroviario di merci in Romania e le sue quote di mercato significative nei vari mercati dei prodotti nei quali opera, e in conformità con la sezione 3.6.2. degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione, CFR Marfă avrebbe dovuto attuare misure per limitare le distorsioni della concorrenza create dall'aiuto. In tale contesto, la Commissione osserva che la Romania non ha proposto alcuna misura compensativa strutturale o comportamentale.
- (345) Di conseguenza, alla luce di quanto sopra, in seguito alla fase di indagine, la Commissione conclude che i criteri per la compatibilità degli aiuti per il salvataggio o per la ristrutturazione stabiliti negli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione non sono rispettati da alcuna delle misure.
- (346) Per quanto concerne l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, la Commissione non riesce a rilevare alcun quadro od orientamenti relativi all'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, che potrebbero applicarsi alle misure in esame come spiegato in appresso.
- (347) L'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato stipula che «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse» possono essere considerati compatibili con il mercato interno. A questo proposito, la sezione 4 delle linee guida relative alle imprese ferroviarie⁽²⁰³⁾ fornisce un quadro per la valutazione della possibilità di dichiarare gli aiuti concessi a imprese ferroviarie per la cancellazione di debiti compatibili ai sensi delle norme del trattato in materia di aiuti di Stato. Il punto 53 delle linee guida relative alle imprese ferroviarie prevede che in casi specifici (nei quali i debiti cancellati riguardano esclusivamente il coordinamento dei trasporti, la compensazione di obblighi di servizio pubblico o la fissazione di principi contabili) la compatibilità dell'aiuto debba essere valutata ai sensi dell'articolo 93 del trattato.
- (348) Secondo il punto 54 delle linee guida relative alle imprese ferroviarie, «[a]lla luce dell'articolo 9 della direttiva 91/440/CEE, la Commissione ritiene inoltre che, qualora ricorrano determinate condizioni, aiuti [di Stato] siffatti possano essere autorizzati in assenza di una ristrutturazione finanziaria, qualora l'annullamento riguardi debiti pregressi, contratti prima dell'entrata in vigore della direttiva 2001/12/CE, che stabilisce le condizioni dell'apertura del settore alla concorrenza».
- (349) La Commissione osserva che, in base al punto 56 delle linee guida relative alle imprese ferroviarie, nel caso degli Stati membri che hanno aderito all'Unione dopo l'entrata in vigore della direttiva 2001/12/CE del 15 marzo 2001, la data di adesione dovrebbe essere considerata la data pertinente. A tale proposito la data pertinente nella presente decisione è la data di adesione della Romania all'UE, ossia il 1^o gennaio 2007.
- (350) La Commissione osserva inoltre che non è necessario valutare se le condizioni cumulative di cui ai punti da 55 a 60 delle linee guida relative alle imprese ferroviarie siano soddisfatte affinché gli aiuti sostenuti da CFR Marfă siano considerati compatibili conformemente dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato, perché tutte le misure oggetto di valutazione nella presente decisione hanno avuto luogo dopo la data di adesione.
- (351) Alla luce di quanto sopra la Commissione conclude che le misure di aiuto di Stato concesse a CFR Marfă non sono compatibili con il mercato interno.

⁽²⁰²⁾ Cfr. ultimi dati desunti dalla risposta della Romania del 27 giugno 2019, punto 39.

⁽²⁰³⁾ Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie (GU C 184 del 22.7.2008, pag. 13).

5. RECUPERO

- (352) In conformità con il TFUE e la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Commissione è competente a decidere che lo Stato membro interessato deve modificare o abolire gli aiuti qualora essa abbia constatato che l'aiuto è incompatibile con il mercato interno ⁽²⁰⁴⁾. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha inoltre statuito in diverse occasioni che l'obbligo per uno Stato di sopprimere un aiuto che la Commissione ha dichiarato incompatibile con il mercato interno mira al ripristino della situazione preesistente la concessione dell'aiuto ⁽²⁰⁵⁾.
- (353) In tale contesto la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che tale obiettivo è raggiunto quando il destinatario ha rimborsato gli importi concessi a titolo di aiuti illegittimi, perdendo quindi il vantaggio di cui aveva fruito rispetto ai suoi concorrenti sul mercato interno ⁽²⁰⁶⁾.
- (354) In linea con la giurisprudenza, l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio ⁽²⁰⁷⁾ statuisce che «[n]el caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario».
- (355) Pertanto, dato che le *misure 1, 2, 3 e 5* sono state attuate in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e devono essere considerate aiuti illegali e incompatibili, tali misure devono essere recuperate al fine di ristabilire la situazione esistente sul mercato interno prima della loro concessione. Il recupero riguarda il periodo compreso tra la data in cui l'aiuto è stato messo a disposizione del beneficiario e il recupero effettivo. L'importo da recuperare comprende gli interessi fino all'effettivo recupero.
- (356) Come dimostrato nei considerando da 326 a 351, l'aiuto concesso a CFR Marfă nell'ambito delle quattro *misure (1, 2, 3 e 5)* congiuntamente e quanto meno pari a 2 619,27 milioni di RON (circa 569,41 milioni di EUR), ossia l'importo dell'aiuto ai sensi della *misura 1* di almeno 1 001,2 milioni di RON (circa 217,65 milioni di EUR), incrementato dell'importo dell'aiuto nel quadro della *misura 2* pari ad almeno 783,78 milioni di RON (circa 170,39 milioni di EUR), nonché dell'importo dell'aiuto corrispondente alla *misura 5* pari ad almeno 834,29 milioni di RON (circa 181,37 milioni di EUR), più la corrispondente differenza di interessi (fino a concorrenza dell'interesse di mercato) per tutti i debiti scaduti (calcolati secondo la metodologia di cui ai considerando da 204 a 209, 237 e 238 nonché da 260 a 262), è stato attuato in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE ed è da considerarsi come aiuto illegale e incompatibile e deve essere recuperato al fine di ristabilire la situazione esistente sul mercato interno prima della sua concessione.
- (357) Conformemente alla giurisprudenza consolidata, l'insolvenza del beneficiario e la sua incapacità di rimborsare l'aiuto non costituiscono un motivo valido per esonerarlo dall'obbligo di rimborsare l'aiuto ⁽²⁰⁸⁾. In questo caso, il ripristino della situazione antecedente al pagamento dell'aiuto e l'eliminazione della distorsione della concorrenza, in linea di principio, possono essere conseguiti tramite l'iscrizione al passivo fallimentare del credito relativo alla restituzione dell'aiuto nell'ambito della procedura di liquidazione soggetta al controllo da parte dell'organo giurisdizionale. Qualora lo Stato membro non sia in grado di recuperare l'intero importo dell'aiuto, l'iscrizione della passività può soddisfare l'obbligo di recupero, a condizione che la procedura fallimentare giunga alla liquidazione dell'impresa beneficiaria degli aiuti illegali, ossia determini la cessazione definitiva delle sue attività ⁽²⁰⁹⁾.

6. CONCLUSIONE

- (358) La Commissione constata che le *misure 1, 2, 3 e 5*, considerate congiuntamente e separatamente, costituiscono un aiuto di Stato a favore di CFR Marfă ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- (359) La Commissione ritiene che la *misura 4* non costituisca un aiuto di Stato a favore di CFR Marfă.
- (360) La Commissione ritiene che la Romania abbia attuato illegittimamente le *misure 1, 2, 3 e 5* in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
- (361) La Commissione conclude che gli elementi di aiuto nel contesto delle *misure 1, 2, 3 e 5* sono incompatibili con il mercato interno, poiché non sono state soddisfatte le condizioni pertinenti di cui agli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione del 2004 e del 2014 e non sono stati individuati ulteriori motivi di compatibilità. L'aiuto illegale e incompatibile deve quindi essere recuperato presso il beneficiario, unitamente agli interessi di recupero.

⁽²⁰⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 1973, *Commissione/Germania*, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punto 13.

⁽²⁰⁵⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1990, *Belgio/Commissione*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punto 66.

⁽²⁰⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 17 giugno 1999, *Belgio/Commissione*, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punti 64 e 65.

⁽²⁰⁷⁾ Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9).

⁽²⁰⁸⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Germania/Commissione*, C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, punto 85; sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 1986, *Commissione/Belgio*, C-52/84, ECLI:EU:C:1986:3, punto 14; sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1990, *Belgio/Commissione*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punti da 60 a 62.

⁽²⁰⁹⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2012, *Commissione/Spagna*, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, punto 104.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le seguenti misure oggetto della presente decisione, illegalmente attuate dalla Romania in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, congiuntamente e separatamente, costituiscono aiuti di Stato:

- a) la mancata esecuzione e l'ulteriore accumulo di debiti dovuti da CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato tra il 2010 e la capitalizzazione del debito del 2013;
- b) la mancata esecuzione e l'ulteriore accumulo di debiti dovuti da CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură tra il 2010 e la capitalizzazione del debito del 2013;
- c) la capitalizzazione del debito del 2013;
- d) la mancata esecuzione e l'ulteriore accumulo di debiti dovuti da CFR Marfă nei confronti di CFR Infrastructură dopo la capitalizzazione del debito del 2013 fino al 2018 incluso.

Articolo 2

La misura riportata in appresso, oggetto della presente decisione, non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE:

- a) la mancata esecuzione e l'ulteriore accumulo di debiti dovuti da CFR Marfă nei confronti del bilancio dello Stato dopo la capitalizzazione del debito del 2013 fino al 2018 incluso.

Articolo 3

L'aiuto di Stato concesso ai sensi della *misura 3* è già compreso negli aiuti di cui alla *misura 1* e alla *misura 2*, motivo per cui l'aiuto ai sensi della *misura 3* non viene sommato all'ammontare complessivo dell'aiuto al fine di evitare il doppio conteggio degli aiuti. L'aiuto di Stato che ammonta a un importo almeno pari a 2 619,27 milioni di RON (circa 569,41 milioni di EUR), ossia l'importo dell'aiuto ai sensi della *misura 1* (almeno pari a 1 001,2 milioni di RON, circa 217,65 milioni di EUR), incrementato dell'importo dell'aiuto ai sensi della *misura 2* (almeno pari a 783,78 milioni di RON, circa 170,39 milioni di EUR) e dell'importo dell'aiuto corrispondente alla *misura 5* (almeno pari a 834,29 milioni di RON, circa 181,37 milioni di EUR), maggiorati, per ciascun aiuto e per tutti i debiti scaduti nel contesto delle *misure 1, 2 e 5*, degli interessi di mercato corrispondenti (da determinare secondo la metodologia di calcolo descritta), tutti illegalmente concessi dalla Romania, in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a favore di CFR Marfă, è incompatibile con il mercato interno.

Articolo 4

1. La Romania recupera gli aiuti di cui all'articolo 1 presso il beneficiario.
2. Gli importi da recuperare producono interessi a decorrere dalla data in cui sono stati messi a disposizione del beneficiario fino al loro recupero effettivo.
3. Gli interessi sono calcolati su base composta a norma del capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione ⁽²¹⁰⁾ e del regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione ⁽²¹¹⁾ che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004.
4. La Romania pone fine ad ogni ulteriore mancata esecuzione dei debiti di cui all'articolo 1 con effetto a decorrere dalla data di adozione della presente decisione.

Articolo 5

1. Il recupero dell'aiuto di cui all'articolo 1 è immediato ed effettivo.
2. La Romania garantisce l'attuazione della presente decisione entro sei mesi dalla data di notifica.

Articolo 6

1. Entro due mesi dalla notifica della presente decisione, la Romania trasmette le seguenti informazioni alla Commissione:

- a) l'importo totale (capitale e interessi di recupero) da recuperare presso il beneficiario;

⁽²¹⁰⁾ Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1).

⁽²¹¹⁾ Regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione, del 30 gennaio 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 82 del 25.3.2008, pag. 1).

- b) una descrizione dettagliata delle misure già adottate e di quelle previste per conformarsi alla presente decisione;
- c) documenti che comprovino che al beneficiario è stato ordinato di rimborsare l'aiuto.

2. La Romania tiene informata la Commissione in merito ai progressi delle misure nazionali adottate per attuare la presente decisione fino al completamento del recupero dell'aiuto di cui all'articolo 1. La Romania presenta immediatamente, su semplice richiesta della Commissione, informazioni sulle misure già adottate e pianificate per conformarsi alla presente decisione. Fornisce inoltre informazioni dettagliate sugli importi degli aiuti e degli interessi di recupero già recuperati presso il beneficiario.

Articolo 7

La Romania è destinataria della presente decisione.

La Commissione può pubblicare gli importi recuperati in relazione agli aiuti e agli interessi relativi al recupero in applicazione della presente decisione, fatto salvo l'articolo 30 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio.

Fatto a Bruxelles, il 24 febbraio 2020

Per la Commissione
Margrethe VESTAGER
Vicepresidente esecutiva

ISSN 1977-0707 (edizione elettronica)
ISSN 1725-258X (edizione cartacea)



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
L-2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT